

AZ
EUROPÁI KÖZJOG

EGY ALKOTMÁNYOS GARANTIÁJA.

(ALKOTMÁNYJOGI ÉRTEKEZÉS.)

IRTA

GRÓF VIGYÁZÓ FERENCZ.

«Justitia regnorum fundamentum.»

BUDAPEST.

1896.

TARTALOM.

I. Fejezet: Előszó	5
II. Fejezet: Visszaélés és civilisatio	10
III. Fejezet: Alkotmányos garantiák hazánkban és Európában általában	46
IV. Fejezet: A ministeri felelősség elvének alkotmánytörténelmi előjátékai. Annak megállapítása az egyes államokban és különösen hazánkban	58
V. Fejezet: Mikép biztosítja az alkotmányt a ministeri felelősség?	125
VI. Fejezet: A ministeri kormányzat előnyei a dicasterialis rendszerrel szemben és intézmények kinövéseinek egyensúlyozására	173

ELSŐ FEJEZET.

ELŐSZÓ.

Jelen munkálat megírásánál kettes czélt tűztem magam elé: az egyedkormányzat és a kormányzati felelősség kérdését tettem tüzetesebb vizsgálódás tárgyává.

Meggyőződtem azonban, hogy az egyedkormányzat, ép úgy, mint a dicasterialis, hol itt, hol ott jutnak egymást felváltva uralomra, sőt, hogy a különböző kormányzati ágak még egy helyütt is és ugyanazon időben különböző rendszerek szerint lehetnek szervezve (a mint például jelenleg Angliában).¹ E változásokat kísérni, vé-

1] MONTESQUIEU: «*De l'esprit des lois*» livre I. chap. III. p. 8. livre II. chap. II. p. 10. (a tisztviselőt, megbizottat is minis-
ternek nevezi). PIERER H. A. «*Universal-Lexicon*» XIX. k. 326. l. «Minister=Diener jeder Art.» RINK, az «*Europäische Fama*» és Arneth Salm hg.-et (Lipót idejében) minis-
terelnöknek hívják, utóda hosszas keresés után gróf Trautson lőn. Ez intézmény BIEDERMANN szerint nem volt újítás, mert Lipót elődeinél is a fejedelem távollétében az «Obersthofmeister» elnökölt a «Staats-Conferenz»-ekben, adott alakot a végzeményeknek, s ő általa érintkezett a fejedelem a főbb

leményem szerint, meddő munka lenne; de az egyik avagy a másik rendszer hátrányos voltának okait felderíteni, az átalakulás miképeniségét tanulmányozni, egyes szakférfiaknak e tárgyra vonatkozó nyilatkozatait megismerni a kérdés lényegére felvilágosító, érdekes lehet; ehhez tartottam magam.

Ellenben a felelősség alkotmánytörténelmi előjátékait, amint Schvarcz mondja,¹ lehetőleg szorgosan igyekeztem egybeállítani (külön terjeszkedve ki az impersonalitás tanára s az ellenjegyzés előzményeire); azon szoros összefüggést pedig, melyben egyéb alkotmánybiztosítékokkal áll és jelenlegi állását mentül több oldalról megvilágítani.

Fejtegetéseimben leginkább a magyar államjogi irodalomra támaszkodva tételes közigazgatási

méltóságokkal, tudatta kinevezésöket és iktatta hivatalba. Az e korbeli «Staats-Schematismus» az «Obersthofmeister»-t, mint a titkos tanács igazgatóját (Director des geheimen Rathes), mint olyat, ki társainak parancsol, (schafft allen Anderen) említi. A magyar tanácsosok felelete III. Károly ama kérdésére, ki örököl a fiág kihalta után, szintén él e kitéttel: «... ne Hungaria per externæ nationis ministerium aut vero alterum quemcunque dirigatur». (BIEDERMANN: «Geschichte der Oesterreichischen Gesamt-Staats-Idee». II. Band. 106., 8., 17., 198. SS.) POLNER ÖDÖN: «Magyarország és Ausztria közjogi viszonya» 120. 1.

1] SCHVARCZ GYULA: «A miniszteri felelősség eredete» 5. 1.

jogunkat¹ s ezzel összefüggésben egyéb államéit is részletesebben nem igen vettem figyelembe.²

1] Mit ugyan SZOKOLAY (*«Törvényalkotási rendszerünk reformja»* 58. 1.) épügy, mint CZIRÁKY (CZIRÁKY-HEGEDÜS: *«A magyar közjog alapvonalai»* 12. 1.) és RUNGE (ROTTECK-WELCKER: *«Das Staatslexicon»* VI. B. 466. S. Art. «Gesellschaften».) szembeállít a joggal.

2] Nálunk ezt különösen nehezítik a többszörös illetőségi kérdések, nemcsak ami a magyar és a közös ministeriumot illeti (meghatározása az érett ifjaknak, kik egy évi önkéntességre tarthatnak igényt; a hadi kincs kiosztása; a községeknek lakbérosztályokba való sorozása a katonai beszállásolás tekintetében; az élmezési költség megtérítése), hanem a horvát tartományi kormányt is. (Belgiumban az egyházi főhatósággal CONCHA: *«Újk. alkotmányok»* I. k. 41. 1.) Ha ezenkívül kísérni akarjuk a közigazgatási jog fejlődését is, melynek a változás LECHNER szerint is (*«Magyar közigazgatási jog»* I. R. 16. 1.) inkább a sajátja, mint más jognak, ha figyelembe akarnók venni azon sokszerű módosulást (törvényelőkészítő bizottság: KRIS: *«Magyar közjog»* 393. 1. erdők kezelése: FÖLDES: *«Magyarország statisztikája»* 236. 1. diósgyőri gyár: MARISKA: *«A magyar pénzügyi jog»* 140. 1. stb. stb.), melyek a közigazgatásban mindennapiak; úgy lehetetlenség lenne mindezt e mű keretébe foglalni. E változások könnyüése egyrészt a dolog természetében rejlik, másrészt azonban még tételes intézmények által is fokozva van. Ily tételes intézmények majdnem mindenütt, amint a dolog természetének megfelelőleg egyrészt kívánatos is, találhatók; általánosságuk jelzésére mi csak a következők felemlítésére szorítkozunk: a régi Austriában, (BIEDERMANN i. m. I. B. 13. S.) Belgiumban (CONCHA: *«Újkori alkotmányok»* I. 66., 73. II.), Angliában (TODD: *«Parliamentary Government in England»* ford. DAPSY LÁSZLÓ I. k. 276. 1. II. k. 425., 426. (Így Chonway, Hardwick, Clarendon, Fitz William, Campden, Mulgrave, Wellington, Russel, Lansdown, Sidnouth,

Mielőtt azonban még ez értekezés tárgyára áttérnék meg kell említenem, hogy ezen mun-

Harrowby cabinettagok nem viseltek felelősséggel járó tárczát.) 450. II. CONCHA: «*Újk. alkotmányok*» II. k. 372. 1.) 1848 előtt és után Magyarországon (CZIRÁKY-HEGEDÜS: «*A magyar közjog alapvonalai*» 180., 246., 259. II. LECHNER: «*Közigazgatási jog*» I. R. 48. 1. A fentjelzett okokhoz nálunk a felség személye körüli ministert választva központul az 1848-iki és 1867-iki államjogi átalakulások is járultak.) Ezek következtében, hozzájárulva az egyes államok különböző és gyakran ellentétes érdekei is, az egyes közigazgatási jogok közt igen nagy eltérések mutatkoznak (az 1855-iki alkotmány szerint Dániának 3 ministere volt ugyanazon ügyekre, melyekre Schleswignek vagy Holsteinnek I. POLNER ÖDÖN: «*Magyarország és Ausztria közjogi viszonya*» 25. 1. Az angol miniszerelnök (First Lord of the Treasury) útján történnek az egyházi kinevezések. CONCHA: «*Újkori alkotmányok*» II. k. 146., 147. II. A kegyelmezés Angolországban a belügyminister útján történik. TODD: «*Parliamentary Government in England*» ford. DAPSY LÁSZLÓ I. k. 444. 1. «Wie die Geschäfte unter diese Ministerien vertheilt sind, ist nach der Organisation jedes Staates verschieden . . .» PIERER H. A.: «*Universal-Lexicon*» XIX. B. 326. S.), úgy hogy Angliában a törvényhozás körébe tartozik, mi nálunk a kormányzat feladatát képezi (CONCHA: «*Újkori alkotmányok*» II. k. 352., 353. II.) s maga a kormányzat is Austria régi kormány-szervezetének mintájára (BIEDERMANN: «*Geschichte der oesterreichischen Gesamt-Staats-Idee*» II. k. 18. 1.) egy nagyobb tanácscsal megosztva kezeltetik. (TODD: «*Parliamentary Government in England*» I. 64. II. 269., 308., 309., 310., 430., 432. II.) (CONCHA: «*Újkori alkotmányok*» II. k. 357., 358. II.) S e nagy szervezeti eltérések még a czímben is mutatkoznak. (Az 1848. III. t.-cz. szerint e kifejezés: «ministerium» a közéletben értett ministeriumok összeségére vonatkozik. A közéletben használt ministerium szót pedig ott az osztály terminus

kát csak a jegyzetekben felsorolt művek segítségével lehet teljesen átérteni.

pótolja. Hogy a gyakorlat, hírneves közjogászaink (NAGY, SCHVARCZ, KORBULY, KISS) nyelvezete, valamint későbbi törvényeinké is ellene szól, az ismeretes, úgy hogy most már az 1848. III. t.-cz. álláspontját túlhaladottnak kell tekintenünk. Angliában minister=államtitkár, államtitkár=Under-Secretary.)

MÁSODIK FEJEZET.

VISSZAÉLÉS ÉS CIVILISATIO.

Nem czélom az absolutismus rég elmúlt, vagy ha szélesebb kört akarunk tekintetbe venni, részben megszűnt és, ez mindenesetre haladás, enyhült mellékjelenségeit itt tárgyalni, de főbb vonásaiban, legalább az összefüggés kedvéért meg kell ezen LOCKE által helytelennek tartott államformát érintenünk.¹

A kényuralmat szépen határozza meg MOHL:² «Kényuralmak, despotiak, azaz oly államok, melyekben kizárólag az uralkodó akarata törvény s az általa előirt irány az összesség czélja». (Ez államformát ő a hatodik főfajba sorolja.)³

És ezen MOHL által ily feltűnő jellegzetességgel meghatározott államfajnak volt igen sok védője, azok, kik a theocratia és legitimismus

1] WERNER REZSŐ: «A bölcsészeti jogtudomány történelme» 86. 1.

2] Az államtudományok encyclopaediája. 72. 1.

3] Ugyanott így nyilatkozik a despotia fölött: «A nép csak egy személye kedvéért létezik.»

theoriait terjesztették, kik a család constructiojából, ugyan kissé elhamarkodva, az állam structuráját akarták levonni. MONTESQUIEU¹ azonban jól megfelel: «Quelques-uns ont pensé que, la nature ayant établi le pouvoir paternel, le gouvernement d'un seul étoit le plus conforme à la nature. Mais l'exemple du pouvoir paternel ne prouve rien. Car si le pouvoir du père a du rapport au gouvernement d'un seul, après la mort du père, le pouvoir des frères, celui des consinsgermains, ont du rapport au gouvernement de plusieurs». Ily elmésen felelt meg MONTESQUIEU, ki különben is, mint nagy ellensége e kárhozatos rendszernek, több ízben tesz reá megjegyzéseket; így: «Quand les sauvages de la Louisiane veulent avoir du fruit, ils coupent l'arbre au pied, et cueillent le fruit. Voilà le gouvernement despotique».² Vagy másutt: «Celui qui a tant d'inquiétudes, de soupçons et de craintes, est un acteur qui est embarrassé à jouer son rôle». (C'est à dire le prince.)³ A túlzott theocraták táborában azonban, melynek gyarapítására a korszellem is sokban közreműköd-

1) «*De l'esprit des lois*» livre I. chapitre III. p. 8.

2) «*De l'esprit des lois*» livre V. chapitre XIII. p. 56.

3) «*De l'esprit des lois*» livre XII. chapitre XXIII. p. 189.

dött, megfogyott s e rendszer félszégességét mind többen és többen látják be és bizonyítják.

Vannak ugyan még, a kik az úgy nevezett «jó absolutismus» előnyeit vitatják, de e tekintetben is egy kitűnő íróra hivatkozhatunk, MILLre, ki épen erre való nyilatkozatokat tesz: akaratséltől bábokká változtatja a polgárokat, s igaza van a régi közmondásnak: «hogy a kényuralomban csak egy hazafi van, maga a kényúr»; ily állapotok közt a vallás is megszűnik társadalmi ügy lenni.¹ Egy más helyen pedig:

«A jó kényuralom tökéletesen félszeg eszménykép, mely gyakorlatilag (kivéve mint segédeszköz ideiglenes célra,) a legesztelenebb és legveszedelmesebb csalkép».²

Igaza van MOHLnak: «..... a bízalom ama túlsága, mely szükségtelennek tart minden külső kényszerítést az államfőt következetes és alkotmányos cselekvésre bírni ugyan gondatlan s a tapasztalás folytán igazolatlan lehet.....»³ «.... a kényuralomnak nem kell szük-

1] JOHN STUART MILL: «*The representativ government*» fordította JÁNOSI FERENCZ 49. l.

2] JOHN STUART MILL: «*The representativ government*» fordította JÁNOSI FERENCZ, 54. l.

3] Az államtudományok encyclopaediája. 75. l.

ségkép zsarnokinak lenni, hanem megeshetik, hogy enyhe s jóltevő».¹

Bizony sovány biztatás ez! és józan észszel találomra nem lehet egy nemzet létét, jövő boldogulását az önkénynek kiszolgáltatni.

Az igazság, igaz, nem szorul támaszra, önmagában rejlő fönségénél fogva előbb-utóbb diadalmaskodni fog, le fogja győzni a legnagyobb akadályokat és megnyílnak előtte a leginkább védett kapuk is. De mindenütt föltétlenül nincsen és nem is lesz soha így. Önzésünk és gonosz hajlamaink igen sokszor eltávolítanak attól. Ezért szükségesek a szabályok, ezért az azok szolgálatában álló és nekik érvényt szerző anyagi erő és áll ZACHARIÁ tétele: «Denn wo gar keine Schranke ist, giebt es auch in Wahrheit kein Recht!»² Azon irányt követve, mely Austriában II. Rudolf alatt uralkodott, midőn a geheimer Rath «. . . maradt a fejedelem tanácsadó szerve mindazon ügyekre, melyekre nézve a fejedelem meghallgatta . . .»,³ azon nyomokon haladva,

1] U. o.

2] Az absolutismusról ROTTECK-WELCKER: «*Staatslexicon*» VI. B. 212. S.

3] POLNER ÖDÖN: «*Magyarország és Ausztria közjogi viszonya*» 84. l.

melyeken az 1761-iki augusztus 15-iki köztük létrejött szerződés megkötésekor¹ Franciaország, Spanyolország és Sicília haladtak s melyekre SCHULTZ-BODMER és WELCKER bátran mondhatják: «Dieser im Geiste des engherzigsten Familieninteresses und Familienstolzes abgeschlossene Vertrag zeigte besonders deutlich wie wenig man noch zur Idee des Volksstaates und der Nationalenpolitik sich erhoben hatte, und wie der Staat als das blosse Pertinenzstück des regierenden Hauses betrachtet wurde....»,² azon irányt követjük és azon nyomokon haladunk, melyek ezen önkényt és gonosz hajlamokat nem fogják szabályok által korlátozni, hanem igenis szabad tért fognak nekik nyitni, sőt törvényesíteni fogják azokat «....legszen-
tebb törvényhozói kötelességünket teljesítjük, midőn az önkényt és erőszakot előre törvény által korlátozva, a lehetőségig gátolni törekedünk; mert az önkény és erőszak leggyilkosabb ostarai az emberiség közboldogságának, akár egyes polgár, akár a nemzetnek egy osztálya, akár koronás fejedelem gyakorolja azo-

1] Ebben az időben igen természetes, hogy nem szólhatunk komoly alkotmánybiztosítékokról, mert azoknak is megvan a maguk idejük.

2] ROTTECK-WELCKER: «*Staatslexicon*» VI. B. 102. S.

kat; önkénynek tehát és erőszaknak törvény által gátot vetni, bármely alakban jelennek is meg azok, soha nem kora, soha nem káros». ¹ DEÁK ezzel azon újabb irányt jelöli meg, mely kizárja az önkényt és abban többé alakilag sem keresi a jogot, mely többre becsüli az igazságot, semhogy azt, habár pillanatnyilag is, mert előbb-utóbb az igazságnak győznie kell (1. fent), kiszolgáltatathatná az önkénynek.

Jellemmegrontó hatásáról hosszasan nem akarok szólni. Vegyük kezünkbe LANIN «Russische Zustände» című munkáját és bő ismereteket szerezhethünk e tárgy felől is. Hogy azonban e helyütt ennek is nyoma maradjon, két nagy nevű író nyilatkozatát idézni itt el nem mulaszthatom. Az egyik RUNGE: «Wenn das französische Volk, indem es sich seiner ganzen Selbstthätigkeit entäusserte, dem Chef des Staates seine wichtigsten Angelegenheiten, seine ganze Existenz in die Hand legte, so kann es nicht auffallen, dass die Einzelnen in ähnlicher Weise gewissen Personen die freie Verwaltung ihres Vermögens übertrugen, um sich durch die modernen Geldmacher bereichern zu lassen. Dem deutschen Volke mussten dagegen

¹ Így szólt Deák az 1833. szept. 21-iki országos ülésben.
KÓNYI MÁNÓ: *Deák Ferencz beszédei* I. k. 33. 1.

die Commandit-Actiengesellschaften weit weniger zusagen. Selbstständigkeit, Selbstthätigkeit und Selfgovernment sind seit uralter Zeit, mit seinen Anschauungen verwachsen....»¹

A másik pedig LAVELEYE EMIL: «Ez nem ok arra, hogy elsőség adassék a kényuralomnak, mely a népeket gyermekkorban tartja vagy azokat megrontja és elerőtleníti....»² Mindkét állítás, azt hiszem, eléggé mutatja, hogy nincs tér, melyen e rendszer káros volta ne mutatkoznék.³

1] ROTTECK-WELCKER: *Staatslexicon* VI. B. 461. S. Hogy mily hatalma van az önállóság megölésében, illetőleg mely öntudatra nem ébredt korszakokbani vezető tulajdonsága még visszahatásban is nyilatkozik.

2] LAVELEYE: *Kormányformák az ujkori társadalmakban*. Fordította TOTH LŐRINCZ 143. 1.

3] E tekintetben EDMOND VILLEY (*Revue politique et parlementaire*. No 13. p. 4. «Les causes morales et sociales du socialisme contemporain.») így nyilatkozik: «Quels ont été les résultats de cette exaltation de l'Etat sous la monarchie absolue? L'Etat a sombré bientôt sous ses propres excès, ses prodigalités, sa corruption. Et les individus? Si l'on écarte le décor extérieur, les splendeurs de la Cour et les hauts faits d'armes, bientôt suivis de désastreuses défaites, on constate l'abaissement général des caractères, la paralysie de l'initiative et de l'énergie individuelles, et finalement la misère générale, dont Labruyère, Vauban et autres nous ont laissé des peintures saisissantes.» Ugyanígy FÖLDES: («A nemzetgazdaság- és pénzügytan kézikönyve». II. kiadás. 40. 1.) «Ellenben az abszolutizmus, a zsarnokság, az életmozgás megszorítása visszahat a munkakedvre is.»

De térjünk vissza azon fönnebb érintett «jó absolutismus»-féle eszméhez és ha kissé vizsgálódunk, be fogjuk látni, hogy igazán csalkép az és általános, már a dolgok természetében rejlő korlátoktól eltekintve, mérséklő szabályokat ritkán ismert, mi bukását is okozta.

A mint fönnebb érintettem, még a legtúlzóbb absolutismusban is találunk bizonyos általános, már a dolgok természetében rejlő korlátokat. «Ezen fejedelmi jog azonban nem önkényesen, hanem a fenforgó körülmények megfontolása és tekintetbevételével gyakoroltatik». ¹ Így szól CZIRÁKY a kegyelmezési jog gyakorlatáról. Szóval, ily általános körülmények állandólag mindenütt és mindenkor állítanak fel szabályokat, melyek azonban az őket létrehozók természetének megfelelőleg csakis általánosak lehetnek és innen van az, hogy az absolutismus önkényének tételes szabályok hiányában igen tág tér nyílik, innen az, hogy az önkény hasonló esetekben csak ritkán talál korlátokra. Korlátok hiányában önző természetünk kifolyásaként a legtöbb esetben az anyagi igazságtól való eltérést, sőt igen gyakran annak

1] CZIRÁKY-HEGEDŰS: *A magyar közjog alapvonalai.* 161. 1. ugyanezen műben olvashatjuk a király kitüntetési jogának korlátozását is a közvélemény által (130. 1.).



egyenes ellentétét vagyunk kénytelenek tapasztalni.

A korlátlan, illetőleg korlátozott monarchiakhoz mérten ezen önkényt kétféleképp látjuk a történelem folyamán nyilvánulni: visszaél hatalmával és hatalmat alkot ott, hol jog szerint az önkény hatalmának tér nem nyílne. Nem veszi figyelembe az 1791. évi 18. t.-cz. bevezetésében mondottakat,¹ igazolja MOHL RÓBERT nyilatkozatát² s azt, a mit PIERER-ben olvashatunk:³ «Da sie aber in constitutionellen Staaten mit diesen einverstanden (t. i. a fejedelmekkel) und im Privatinteresse derselben gegen den Staat wirken können, oder als Günstlinge des Staatsoberhauptes nicht verletzt werden oda következtet so hat man in solchen Staaten die Verantwortlichkeit der Minister einge-

1] FOGARASI JÁNOS: «A magyarhoni országos alkotmány fő ágazatai régibb és újabb időben» 152. 1.: «Cum salus Rei publicæ, civiumque fortuna, a fideli Legum observantia et quæ huic juncta est, recta et exacta publici administratione pendeat»

2] MOHL: «Az államtudományok encyclopaediája» 93. 1.: «Az elv s alkalmazás, az általános s különös, a létszeresség s tevékenysége közötti ellenmondás mindenesetre össze nem fér a gondolkodás s czélszerűség törvényeivel, a legtöbb esetben a jog s az erkölcs követelményeivel sem.»

3] PIERER H. A.: *Universal-Lexikon* XXIX. B. 382. S., a «Staat» cz. czikkben.

führt, wo sie vor den Landständen angeklagt und über sie geurtheilt werden kann».

Ha kezünkbe vesszük a röpiratként nemrégiben megjelent két dolgozatot¹ és ha bennük a következőket olvassuk: « . . . Caligula schliesslich einem Pferde die Konsulwürde zu verleihen beabsichtigt haben soll». (Dio Cassius 59. 14. Sueton 55.) (15. l.) «Er machte sich selbst zum Oberpriester seiner eigenen Gottheit! Und sein Pferd auch . . . gesellte er sich als Kollegen in dieser Stellung zu!» (Dio Cassius 59, 28.) (17. l.) «Einen Mann, der nach langem Exil zurückkehrte, fragte er, was er denn daselbst gewöhnlich getrieben habe. Um dem Tyrannen zu schmeicheln, sagte jener: ich habe zu den Göttern gebetet, dass Tiberius sterben und du Kaiser werden möchtest! Darauf sendet Caligula nach allen Inseln Leute ab, welche die Verbannten tödten müssten, da jene doch nun wohl ihm den Tod wünschen müssten um von seinem Nachfolger amnestiert zu werden». (12. l.) Ha Kossuth Iratait lapozgatjuk és szemünk a következőkön akad meg: « . . . botrányos azon szolgaság, melyet Leopold

¹] L. QUIDDE: Caligula és Benedictus: Was Sueton von Caligula erzählt.

nagyherczeg az egyházi politikában, a kormányzatban, a szabadság üldözésében, a közigazgatásban, az osztrák soldateskai kényuralom eltűrésében tanusított...»;¹ «... (V. Ferencz) atyjának: a gyűlöletes emlékü, hitszegő IV. Ferencznek azon nyíltan vallott maximáját követve, hogy az uralkodóknak legszentebb joga könyörtelenül büntetni, a népeknek pedig legszentebb kötelessége engedelmeskedni és hallgatni, akként zsarnokoskodott, hogy kormánya, melyet ő «jó kormány» (Buon Governo) czímmel cziczomázott fel Olaszország gyűlöletes emlékekben gazdag újabbkori történelmében a leggyűlöletesebb emlékek közé tartozik».² «Hogy Austria pártfogása mellett a kényuraskodásban alattvalói felett szabad keze lehessen III.-dik Károly herczeg a hallgató engedelmességben a bécsi udvar iránt még a modenai Habsburg-Eszte főherczegen is túltett».³ «Az olvasó megítélheti, minő a viszony az uralkodás s a nép közt, midőn az országgló hatalom legfőbb közege, elbizakodva katonai præpotentiájában, ily henczegésekkel demonstrálgatja, hogy ő a legény

1) Kossuth *Lajos Iratai* IV. k. 300. 1.

2) Kossuth *Lajos Iratai* IV. k. 303., 304., 305. 11.

3) Kossuth *Lajos Iratai* IV. k. 308., 309. 11.

a csárdában».¹ A pápa a szabadságnak az ő uralkodási jogát sértő tanait istentelenségnek, a pokolból sugalmazott gonoszságnak nyilatkozta. «Ott (Nápoly) 1830-tól az olasz törtélemben forduló pontot képező 1859-iki háborúig az a II.-dik Ferdinand botránykozta a civilizált világot, hol csalárd hazug, hol szemtelenül hitszegő s mindig brutalisan kegyetlen országlásával, akinek uralkodását Gladstone lord Aberdeenhez 1851-dik júliusban intézett két híres levelében kormányrendszerre tett istentagadásnak nevezte»,² úgy kétségtelenül be kell látnunk, hogy az absolutismus bukásának egyik főoka ezen önmagát megboszuló irányzat volt

De szólottunk föntebb az absolutismus egy más neméről is, mely ha lehetséges annak még jellegzetesebb alakja, azon absolutismusról, mely hatalmat alkot ott, hol jog szerint az önkény hatalmának tér nem nyílnék. A magyar közjogász előtt ezen alakja az absolutismusnak nem ismeretlen, mindazonáltal itt is néhány példát akarok felhozni. Elfelejtik igen sokszor a jogi korlátokat, el THIERS azon na-

1] *Kossuth Lajos Iratai* IV. k. 365., 366. 11.

2] *Kossuth Lajos Iratai* IV. k. 416., 417. 11. Ezeket a hatalmával visszaélő absolutismus illusztrálására hoztam fel, mely a constitutionalismust végre is kivívó mozgalmat hívta elő.

gyon is igazolt mondását: a király uralkodik, de nem kormányoz,¹ melyet LAVELEYE is kiemel a «Kormányformák az újkori társadalomban» című munkájában.² Caligula «wollte sein eigener Minister sein, und nicht nur das: — auf jedem Gebiete auch selbstständig eingreifen».³ MONTESQUIEU «ama világhírű művében «a törvények szelleméről» — 1748 átdolgozva 1757-ben — nem pusztán jogi elméletet tűzött céljául; azonban lényeges új eszmékkal bővítette az eddigi felfogást»⁴ és ebben a nagy-nevezetességű műben olvashatjuk a Tarquiniuskok mindenbe beavatkozó káros politikáját és azon szomorú véget, melyet ez nekik okozott. Il auroit réunir les trois pouvoirs dans sa personne; mais le peuple se souvient un moment qu'il étoit législateur, et Tarquin ne fut plus.⁵ Gyakran ismétlődött azonban azon fentebb érintett politika (napjainkban is) és fájdalom ismételten kellett okulniok. Vagy az újabb történelemben utalhatunk VIII. Henrikre, kire

1] LECHNER: *Magyar közigazgatási jog* I. R. 30. 1.

2] 64. 1.

3] L. QUIDDE: *Caligula* 6. S.

4] MOHL: «Az államtudományok encyclopaediája», fordította LÖW TÓBIÁS 127. 1.

5] MONTESQUIEU: «*De l'esprit des lois*» livre XI. chapitre XII. p. 157.

Todd tesz megjegyzéseket: «VIII. Henrik a szó szoros értelmében maga volt magának minis-tere», «Minthogy az is megtörtént, hogy néha még kedvenc ministerének véleményét sem kérte ki némely ügyben, ebből azt lehet következtetni, hogy sokszor járt el a titkos tanács meghallgatása nélkül».¹ (Sir H. Nicolas.)

És hivatkozva a fennebb előadottakra határozottan állíthatjuk: ez volt egyik legfőbb oka az absolutismus bukásának. «A dolgok szabad menetét meggátolni s minden újítást elnyomni törekvő exclusiv conservatismus volt, mely macacssága által a liberalismus végletegét, a dolgok fokozatos fejlődését ignoráló s minden átmenet nélkül reformálni akaró szabadságtörekvést idézte elő».² CAVOUR az absolutismust — mint az 1856-iki párisi congressuson mondta volt — ingerlőnek tartotta a forradalmi szellemre³ «Rache des durch den Wolf erdrückten Lamms!» und «Reinigung des Waldes vom Wolfe!» was sich zuerst auf die von aussen gekommene Tyrannei, aber später auch gegen ein-

1] TODD: «*Parliamentary Government in England*», fordította DAPSY LÁSZLÓ II. k. 275. 1.

2] Dr. WERNER REZSŐ: A «*bölcsészeti jogtudomány történelme*» 91. 1.

3] Kossuth Lajos *Iratai* IV. k.

heimische Gewalt deuten liess» (t. i. a carbonari-párt csakis a kényuralom kifolyása volt.)¹ TODD² végre az angol monarchia bukását is az absolutismusnak rója fel hibájául, ill. azon eljárásnak tulajdonítja, mely ministerekül népszerűtlen, pártjaikból kilépett és meggyőződéseikből, véleményeikből kivetkőzött férfiakat választott. Az esetet különben, mely a rossz kormányzás és forradalom közti oki összefüggést világosan mutatja, TODD nyomán részletesen akarom előadni: Az I. Károly trónraléptét követő összeütközések mind érezhetőbbé tették a parlamenti kormányrendszer szükségét, melyet egy alkalommal a hosszú parlament is fölemlített. A Grand Remonstrance is így szól: «Lehetnek oly kényszerítő körülmények, úgy mond továbbá, melyek folytán a fejedelem kénytelen az államügyek vezetését kivenni bizonyos egyének kezéből, habár a képviselőház törvényes úton nem akar is eljárni azok megfenyítése végett», azután pedig határozottan kinyilatkoztatja, miszerint «sem a király saját kormányának költségeire szükséges összegeket, sem a tengerentúli protestans szö-

1] W. SCHULTZ-BODMER és L. a ROTTECK-WELCKER-féle *Staatslexicon* VI. kötete 197. l.

2] «*Parliamentary Government in England*» I. k. 54. l. és II. k. 284., 285. ll.

vetségesek által követelt segílyt nem lehet megszavazni, hacsak jövőre oly tanácsosokat, külföldi képviselőket és más ministereket nem alkalmaz a fejedelem, a kik iránt a parlament bizodalommal fog viseltetni». A király azonban már előbb kinyilatkoztatta, miszerint «szolgáinak az ő rendelete folytán végzett tetteit saját magáéinak tekinti és nem engedi meg, hogy azokat az ő parancsainak végrehajtásáért megbüntessék». A nemzet képvisellete részéről szóval megtörtént a kísérlet az ügy békés kiegyenlítésére, de eredménytelenül. A higgadt tanácskozások és tárgyalások ideje ezzel tehát lejárván: ennek szükségképeni következménye csak a királyság sajnos, de kikerülhetetlen bukása volt. Első Károly elfogatván, vád alá helyezettett, s elítélve 1689. január 30-kán kivégeztetett. Bebizonyult azonban itt is, hogy a forradalmakat nem a nép zabolátlan és időnként előtörő szenvedélyeiben, hanem igenis a rossz kormányokban kell keresnünk,¹ mit külömben PIERER² is kifejez: «Die Geschichte hat nur höchst selten eine Revolution gegen eine wahrhaft gute Regierung aufzuweisen».

1] Hasonlóan nyilatkozik WELCKER a ROTTECK-WELCKER *Staatslexicon* VI. kötetének 477. lapján.

2] *Universal-Lexicon* XXV. Band, 52. S.

Azon kérdés adja itt most magát elő, hogy midőn az absolutismus káros voltát beláttuk, miért találkozunk azzal mégis oly gyakran, a legújabb kort sem véve ki. Midőn igazat adunk MONTESQUIEU-nek: «Il a fallu depuis ce temps que les princes se gouvernassent avec plus de sagesse qu'ils n'auroient eux-mêmes pensé: car par l'événement, les grands coups d'autorité se sont trouvés si maladroits que c'est une expérience reconnue qu'il n'y a plus que la bonté du gouvernement qui donne de la prospérité»,¹ önkéntelenül kérdezzük, miért nem alakultak át, még a legújabb korban is, egyes államok alkotmányosakká,² avagy az előbb is alkotmányosaknak ismert államok miért nem sánczolták maguk körül az újabbkori alkotmány biztosítékokkal? Azért, mert a constitutionalismusnak is, mint mindennek, megvannak a maga sajátlagos és különös, nem mindenütt, sőt mondhatnánk ritka helyütt feltalálható előfeltételei. E kérdést MONTESQUIEU is felveti:³ il sembleroit que la nature humaine se soulèveroit sans cesse contre le gouvernement despotique; mais malgré

1] MONTESQUIEU: «*De l'esprit des lois*» livre XXI., chapitre XXI. p. 343.

2] A szó modern értelmében szólva.

3] «*De l'esprit des lois*» livre V. chapitre XIV. p. 61.

l'amour des hommes pour la liberté, malgré leur haine contre la violence, la plupart des peuples y sont soumis : cela est aisé à comprendre. Pour former un gouvernement modéré, il faut combiner les puissances, les régler, les tempérer, les faire agir ; donner, pour ainsi dire, un lest à l'une pour la mettre en état de résister à une autre : c'est un chef-d'oeuvre de législation que le hasard fait rarement, et que rarement on laisse faire à la prudence. Un gouvernement despotique, au contraire, saute, pour ainsi dire, aux yeux ; il est uniforme partout : comme il ne faut que des passions pour l'établir, tout le monde est bon pour cela. Nagy igazságokat mond MONTESQUIEU e remek művében és különösen e fennebb idézett hely sarkigazságként tekintendő. Nézzünk végig az egész idevágó irodalmon és azt fogjuk tapasztalni, hogy ez irány közelismerésnek örvend, hogy mindegyik író, ha különböző szempontokból tekinti is, ugyanezen nézetnek, tételnek hódol. Ily értelemben nyilatkozik LECHNER,¹ MILL,² ki a vad korszakban még az absolutismust is jogosult kormányformának

1] «*Magyar közigazgatási jog*» I. R. 4. 1.

2] JOHN STUART MILL : «*The representativ government*», fordította JÁNOSI FERENCZ 38., 39., III., III. 2. MILL az értelmeknek, művelteknek több szavazatot akar biztosítani.

tekinti (találó példa reá Bosznia és Hercegovina), valamint az absolutismusnak a magánviszonyokra alkalmazott formájától, a rabszolgaságtól sem vonja meg a létjogosultságot (perhorrescalja),¹ pedig STUART MILL-t nem lehetne ó-conservatismussal vádolni, FÖLDES,² ROTTECK,³ CZIRÁKY,⁴ MOHL,⁵ ANDRÁSSY GYULA 1865 szeptember 25-én és 1868 augusztus 1-én mondott beszédeiben,⁶ PIERER az ő nagybecsű lexiconában,⁷ CONCHA újabban megjelent művében⁸ szintén ilyképen fejezi ki magát. Hasonló nyilatkozatokat talál-

1] Ez azonban a fejlettségnek igen alacsony fokát igényli.

2] «A nemzetgazdaság- és pénzügytan kézikönyve.» II. kiadás. 103. l. «*Társadalmi gazdaságtan*» I. k. (Alaptanok.) című művében mondja, hogy a szabadság csak a vele élni tudó népnek való.

3] «*Das Staatslexicon*» von KARL V. ROTTECK und KARL WELCKER VI. Band 289., 290. Ss. Ez is mutatja a fejlődési theoria helyességét.

4] CZIRÁKY-HEGEDŰS: «*A magyar közjog alapvonalai*» 4. l.

5] MOHL RÓBERT: «*Az államtudományok encyclopaediája*». Fordította LÖW TÓBIÁS 130., 160., 86. ll.

6] LEDERER BÉLA: *Gróf Andrássy Gyula beszédei* I. k. 150., (Kifejezi azon gondolatot, hogy nemzeti jellem, történelem, fekvés, alkat stb. különböző alkotmányalakzatokat igényelnek.) 345. ll.

7] PIERER H. A.: *Universal-Lexicon* VIII. B. 285. S.

8] CONCHA: *Ujkori alkotmányok* II. k. 294. l., ki a törvényhozó és executiv hatalom közti viszonyt ethikai természetűnek mondja; csak a kormányzottak irányában alkalmazható a szigorú törvény.

lunk LAVELEYE-nél,¹ ki a szavazási jog feltételeül az értelmiséget tekinti, TODD-nál² is. S ez eszme nemcsak theoreticus, de megvan az valósítva a gyakorlatban is s hazai közjogunkban is több oly institutiot találunk, melyeknek eredete ezen felfogásra vezethető vissza.³

Szóval, ha visszaél a hatalom a rendelkezésére álló anyagi erővel s a nép a műveletlenségből kivetközve a fejlődésnek már oly fokára hágott, hogy életérdekeit kellőképen fel tudja fogni, a hatalom ellen irányzott forradalmak nem fognak eredmény nélkül lezajlani. A fejlődéssel elválaszthatlan kapcsolatban van az önkormányzat utáni vágy⁴ és innen az, hogy

1] *«Kormányformák az ujkori társadalmakban»*. Fordította TÓTH LŐRINCZ 80., 96., 98., 101., 102., 103. ll.

2] *«The parliamentary government in England»*. Fordította DAPSY LÁSZLÓ III. k. 308., 309. ll. s ezekkel senkit sem tudnék szembeállítani.

3] A törvényben meghatározott qualificatioval bírók nem tartoznak a képviselőválasztásnál censust kimutatni, kétszeres adóbeszámítást élveznek a törvényhatósági és községi közgyűlési tagok névjegyzékének elkészítésénél, előnyben részesülnek a sajtóbíróságok megalkotásánál is.

4] JOHN STUART MILL: *«The representativ government»*, fordította JÁNOSI FERENCZ. 53. 1. LAVELEYE EMIL: *«Kormányformák az ujkori társadalmakban»* 8., 100. ll. Andrássy Gyula 1861. márczius 26-ikán (képviseelőválasztáskor) és 1865 február 20-án (a felirati vita alkalmával, mutatja már ekkor megérlelődött meggyőződését, hogy a műveltség fejlődése megtöri az absolutismust,

«Európában e század közepéig a főhatalom gyakorlásából az ideig teljesen vagy legnagyobb részben kirekesztett népek első sorban odatörekedtek, hogy a főhatalomra befolyást nyerjenek, hogy erejük ne legyen többé rájuk nézve meddő czélokra felhasználható. A népek e törekvése a század második feléig a legtöbb államban czélt ért s azóta a népnek a legtöbb államban döntő befolyása van a főhatalom gyakorlására.»¹ E forradalmak eredeti és megfogható czélja a fent jelzett volt, sokszor a küzdelem hevében átcsapott ezen korlátokon s antidynasticus áramlatokkal vegyült, de nem kivétel nélkül. «Ezek meggyőzhetik az olvasót, hogy a kormányforma megváltoztatása Rómának akkoron épp úgy nem volt szándokában, mint amiként nálunk 1848-ban a dynastiávali kapcsolat megszakítására gondolni senkinek még csak esze ágában sem volt; az ily változásokat mindig a hatalom túlcsapongásai idézik elő, de ha egyszer előidézték, oly érdekellentétek kerülnek napfényre, miként én arra nem tudok

de feltette az önállóságot) mondott beszédeiben. LEDERER BÉLA : *Gróf Andrássy Gyula beszédei*, I. k. 122., 123., 174. ll. A nemzet részt követel a főhatalomban s hogy ennek nyomatéka legyen, kell, hogy a végrehajtó hatalom ellenőrzés alá kerüljön.

1] LECHNER : «*Magyar közigazgatási jog*» I. R. 4. 1.

példát a világ történelmében, hogy egy erőszakkal restaurált uralkodás állandóan fenmaradt volna.»¹ Az érthető és jogosult reform törekvésből (mi különösen nálunk volt az, a kik csak a jogtalan eljárásoknak akartunk korlátokat szabni, illetőleg ezek megalkotásán munkálkodtunk közre), ha «minden újítást elnyomni törekvő exclusiv conservatismus»-sal² találkozik, forradalom lesz s az ily jogosult forradalmakkal szemben «a hirhedt Partington asszonyság bölcsesége, a ki seprővel állta útját a tenger hömpölygő dagályának, a mint az angol némonda szól».³ Oly nép, mely, mint Kiss mondja, közjogában főjellemvonásként a jogi continuitásra mutathat, melynek alkotmánya fejlődésének történeti phasisaiban csakis törvényes alapon változott s illetőleg alakult tovább, mert kiirthatatlan alkotmányos szelleme a legnagyobb alkotmány sértések után is a hatalommal szemben ki tudta vinni azt, hogy az alkotmány lánczszemei ott, hol azok fonala megszakadt, újból föl lettek véve s a törvényes alapon tovább fejlesztettek,⁴

1] Kossuth Lajos *Iratai* IV. k. 173. 1.

2] WERNER REZSŐ: «A bölcsészeti jogtudomány történelme» 91. 1.

3] Kossuth Lajos *Iratai* IV. k. 457. 1.

4] KISS ISTVÁN: «Magyar közjog» Budapest, 1888. 40., 41. 11.

oly nép, mely nem kér Kossuth azon forradalmi theoriájából, mely az 1812-iki sicíliai és 1848-iki magyar küzdelmeket, átalakulásokat azért nem nevezi forradalmaknak, mert nem voltak anti-dynasticusak,¹ oly nép öntetszelgés nélkül ritkának, ritka jogi érzékkel fölruházottnak mondható.

S ime foglaljuk össze azt, mit a fennebbiekben kifejtettünk, visszaélés a hatalommal s a civilisatio (műveltség) előre haladtával képesség és akaraterő a hatalomnak oly hatalommal való substitualására, mely nem élhet többé vissza, mert önmagának nemcsak közvetett, mint az előbbinél, hanem közvetlen ellenségévé válnék.

Tudjuk mi jól, que «rien ne donne plus de force aux lois que la subordination extrême des citoyens aux magistrats»,² de igen jól tudjuk azt is, a mit VÉCSEY szintén egy szükséges és szép kiegészítő részének tartja a közjognak, hogy a törvény csak ott fog birni teljes hatály-

1] Kossuth *Lajos Iratai*, IV. k. 516. l. Különös kijelentés. Szerintünk a forradalom nemcsak a detronizálásban, hanem minden törvényellenes mód vagy eszköz követésében, illetőleg használatában is áll határozott vagy határozatlan czélok megvalósítására. Sőt ilykép a detronizálást, ha t. i. törvényes úton történt, sem mondhatjuk forradalomnak. (Ez utóbbi természetellenes, theoreticus értékkel [Megtörténte csak in plenitudine abstractionis tehető fel.] bír s példát reá hasztalan keresnénk.)

2] MONTESQUIEU: «*De l'esprit des lois*» livre V., chapitre VII., p. 48.

lyal, hol az alól még a fejedelem sincs kivéve, hol az is alája tartozik s azért, midőn mi főnőbb a törvényteleniséget gáncsoltuk, a kormányzók és kormányzottak közötti viszonyt lazítottuk-e, avagy a törvénynek akartunk tisztelitet szerezni?

Tudjuk, hogy nagyon igazat mondott a nagy WASHINGTON: «az emberek a boldogságukra legalkalmasabb rendszabályokat sem fogadják el s teljesítik kényszerítő hatalom közbejötte nélkül»,¹ mely gondolat más alakban kifejezve MONTESQUIEU-nél is előfordul: «Une société ne sauroit subsister sans un gouvernement.»² KANT-tal együtt a külszabadság megvalósítására elkerülhetlennek tartjuk³ s ezen az államélet fejlődésére oly fontos hatalmat, mely nélkül a legjobb törvények erőnélküliek volnának,⁴ ARETIN és ROTTECK⁵ szellemében minden társadalom-ellenes irányzat ellenében megerősítendőnek véljük. Sőt itt meg nem állapodunk. Ez elvet teljes következetességgel ki akarjuk fejteni s

1] CONCHA: «Ujkori alkotmányok» I. kötet, 177. 1.

2] MONTESQUIEU: «*De l'esprit des lois*» livre I., chapitre III. p. 8.

3] WERNER REZSŐ: «*A bölcsészeti jogtudomány történelme*» 106., 107. 11. (Itt t. i. Kant elméletét adja elő.)

4] CZIRÁKY-HEGEDŰS: «*A magyar közjog alapvonalai*» 156. 1.

5] FOGARASI JÁNOS: «*A magyarhoni országos alkotmány főágazatai*» 4. 1.

az újabbkori ez iránybani elméletek szellemében keresztül is akarjuk vezetni.

Míg egyrészt az újabbkori consolidatioja a közjognak véglegesen megállapította az alárendeltség viszonyát az állam törvényhozói és kormányhatalmi ága, vagyis az ezek által kifejezett akaratok, illetőleg a törvény és kormányrendelet között s a XVII. század óta úgy Angliában,¹ mint Magyarországon² (nálunk azonban inkább csak elméletileg) ezekhez sorolva a legtöbb modern államot is e tárgy többé nem idéz fel vitatkozásokat, míg ehhez mértén alakult át az állampolgári engedelmesség tana passiv és alkotmánykiforgató törekvésekkel szemben activ ellenállási jogot adván a polgároknak a törvénybe ütköző kormányrendeletek ellenében, addig bizonyos esetekben, melyeket alább fogunk szorosán körülírni, általános elismerésben részesül a szükségrendelet létjoga is.

1] «E nagyfontosságú elv legelőször I. Jakab uralkodása idején . . . lett minden kétséget kizárólag megállapítva . . . egy Bates nevű angol kereskedő eseté»-ben, mely a következő fejedelem alatt a híres hajópénz tárgyalásakor újabb megerősítést nyert. A Stuartok törvénytelen eljárása pedig a Bill of Right által fejeztetett be, mely azon obstante záradékot is mindörökre eltörölte. CONCHA: *«Újkori alkotmányok»* II. kötet, 366., 368., 373. ll.

2] 1791. XII. t.-cz., mely a kormányrendeletet csak a törvény korlátai között engedi mozogni.

Különbözőleg osztályozzák a kormányrendeleteket alapúl véve egyrészt a kibocsátó állását,¹ a német irodalomban ezenkívül a rendelet tartalmát,² másrészt pedig azon viszonyt, melyben e jogforrás a törvényhez áll.³

Ez utóbbi osztályozás egyik alfaját képezi a szükségrendelet. Közjogunkban nincs ugyan világos rendelkezés e tekintetben, de analogia útján alkothatunk e tekintetben is képet magunknak közjogi felfogásunkról. Az 1848. III. t.-cz. 32. §.-ának c. pontja, az 1868. XLI. és az 1886. XX. t.-cz.-ek tartalmazznak idevonatkozó intéz-

1] Királyi, mely azonban rendesen az illető minister által ellenjegyeztetik, ministertanácsi és ministeri rendeletek. — A viszony tehát az, hogy a törvény megszüntet rendeletet, rendelet a törvény rideg falán megtörik.

2] Anyagi és alaki rendeletek (ezek is államakaratot tartalmaznak) a szerint, a mint általános jogszabályul szolgálnak, avagy ügyintézkést tartalmaznak.

3] Végrehajtó-, törvénytörő- (CONCHA: *„Ujkori alkotmányok”* 374. l.) és szükség-rendeletek. Rendesen ügyintézkést tartalmaznak (végrehajtó r.), de törvény híján oly esetekben, midőn a jogalkotást a törvényhozás elmulasztotta, gyakran fontos szabályokul szolgálnak: politikai gyűléseket szabályozó 1848. évi április 26-án kelt belügyministeri rendelet, az el nem ismert vallásfelekezetekre vonatkozó szabályokat hasonlóan kormányrendeletek állapítják meg vallás- és közoktatásügyi ministeri rendelet 1868. augusztus 13-áról, 1875 január 13-áról és 1888 június 28-áról, hasonló szabályozásban részesült az egyesülési jog. (Törvénytörő r.)

kedéseket, melyekből, a mint fennebb is érintettem, analogia útján alkothatunk magunknak képet,¹ mely az általános közjogi felfogással is találkozni fog. Ily rendeletek kibocsátását a közjó, illetőleg az állam fennállásának szüksége, mely alapja minden törvénynek, indokolja. Kibocsátható pedig egyedül a legvégső szükség esetén, ha a halasztásból veszély származnék az országgyűlés együtt nem létében, ha pedig az országgyűlés együtt volt, csakis a titoktartás szükségessége esetében az országgyűlés utólagos jóváhagyása mellett.² Ezen a ius eminens-ből folyó jog azonban csak felfüggesztő hatálylyal bírhat s a veszély elmúltával megszűnik érvénye (1870. XLII. t.-cz., 1886. XXI. t.-cz.), a törvényhozást megalapító törvényeket pedig nem érintheti.³ Ezek azon korlátok, melyek közt gyakorolható s melyeknek fennálltát, szükségességét az írók egyaránt elismerik.⁴

1]. NAGY ERNŐ; KISS ISTVÁN: «Magyar közjog» 20., 21. 11.

2] Egyszerűen ministeri rendeletek az illető minister, királyi rendeletek Ő Felsége és az összminiszterium aláírása és felelőssége mellett adatnak ki. TODD: *A parlamenti kormányrendszer*. I. kötet, 369., 370. 11.

3] CONCHA ezekhez még az alattvalók szabadságait, politikai, adózási jogait számítja. *Ujkori alkotmányok*. II. kötet, 375. l., mit az 1545. XXXIII., 1870. XLII. és 1886. XXI. t.-cikkek is igazolnak.

4] CZIRÁKY-HEGEDŰS: «*A magyar közjog alapvonalai*» 137.,

Vannak ugyan államok, hol az alkotmány megtagadja létjogukat, mint Belgiumban az alkotmány 130. cikke, de szüksége bekövetkezvén (a képviselőház hallgatag helybenhagyta Niellon tábornoknak az alkotmány daczára Flandriában a sajtócensurának felállítását elrendelő intézkedését), itt is megadták az indemnity-t, valamint Angliában, hol a bill of rights egyenesen kizárja a szükségrendeletet, a kormány nagyobb veszélyek esetén több ízben emelte fel a szárazföldi és tengeri hadsereg számát utólagos indemnity mellett. «A parliament azonban, ha kellőleg értesítettett a korona által ily alkalmakkor követett eljárásáról, mindig felmentette utólagosan a kormányt hatalmának a közjólét érdekében idejekorán gyakorlásaért való fele-

211. II. LECHNER: «*Magyar közigazgatási jog*» I. Rész 17. (szokásához képest szépen van kifejezve) 41. II. ROTTECK-WELCKER: «*Staatslexicon*» VI. B. 400. (WELCKER.) 474. (Itt szépen határozza meg az államhatalmak egymáshoz való viszonyát.) 477. Ss. (E rendelet minőségéről és terjedelméről.) Mellesleg megemlíthetem, hogy a király ünnepélyes honfűsítése az országbárok és tanácsosok közreműködésével az országgyűlésen kívül hasonlít azon eljáráshoz, melyet a szükségrendelet körül jelenlegi törvényeink kívánnak meg. A szükségrendeletről szólnak ezen kívül: Baden 1848. 66. §. Württemberg 1819. 89. §. Braunschweig 1832. 120. §. Churhessen 1831. 95. §. Hessen-Darmstadt 1819. 73. §. Hannover 1838. 87. §. Poroszország. Spanyolország.

lősség alól, — még ha talán néha túllépte is az a végrehajtó hatalom elé az alkotmány által kiszabott határokat». ¹ S a bill of rights hazája az, melyben Sir ROBERT PEEL mondhatta: «A kormányok mindig gyakorolni fogják e jogot, habár az alkotmány szerint nem is illeti meg őket, miután bíznak az emberek józan eszében, hogy kibocsátóit a parlament fel fogja menteni, ha meggyőződnek a rendelet szükségességéről», a bill of rights hazájában fejlődött ki az utólagos felmentés gyakorlata kezdve 1692-ben III. Vilmos ministerei irányában, kik törvénytelen módon fogattak el gyanús egyéneket, ² mely ma indemnity név alatt ismeretes.

S ámbár egy kissé hosszabb kitérést voltunk kénytelenek itt tenni, talán még sem volt ez káros, mert megjelölheti az utat, me-

1| Így ír TODD: «*Parliamentary Government in England*», fordította DAPSY LÁSZLÓ, I. kötet, 371. 1.

2| CONCHA: *Ujkori alkotmányok* II. kötet, 375., 376. 11. Ekkor javasoltatott, hogy jövőre korlátoztassék az elfogatási jog, de az alsóház megbuktatta ez indítványt, mert «ily korlátozó szabályok által törvényes felhatalmazás adatnék bizonyos esetekre a kormánynak, holott sokkal helyesebb a minisztériumnak utólag felmentést adni, ha igazolja, hogy csakis valóságos veszély miatt fogatott el valakit.» TODD i. m. I. k. 369., 370., 413. 11.

lyen haladni akarunk, mely nem a kormányhatalom gyengítésére irányul, sőt MOHL¹ ez iránybani megjegyzésével teljesen megegyezik s ha a dolgozat terjedelme megengedné, igen szívesen czáfolgatná TODD² elméletét a végrehajtó hatalomról, hanem a mely okult a multon, a mely a jogrendet az állam kormányhatalmi ága viszonylataiban is megállapítva szeretné látni.

Az európai közjog a fentebb említettem okok következtében (visszaélés, a nép műveltségének terjedése) odafejlődött, hogy CONCHA Anglia végrehajtó hatalmát már így jellemzi: «a tényleges viszonyoknak egészen többé meg nem felelő jogi tétel, mely a királyt a végrehajtó hatalom tulajdonosának mondja, engedi meg a kormány szervezetnek a miniszterium beosztásának oly alakítását, mely nálunk csak törvényhozásilag lenne lehetséges».³ A viszonyok azonban nem fejlődtek oda, hogy akár HEGEL,⁴ akár

1] MOHL: *Az államtudományok encyclopaediaja*, fordította Löw TÓBIÁS, 76. 1.

2] TODD: *«Parliamentary Government in England»*, fordította DAPSY LÁSZLÓ. I. kötet, 4. 1.

3] CONCHA: *«Ujkori alkotmányok»* II. k. 477. 1.

4] WERNER REZSŐ: *«A bölcsészeti jogtudomány történelme»* 127. 1. Azt nem gondoljuk, hogy a fejedelem csak a Hegel által reábizott teendőkre lenne hivatva.

pedig LAVELEYE¹ teoriáinak e részbeni megvalósulásának még csak nyomait is észrevennénk, a fejedelemnek a parlamenti monarchia még szép teret nyit és tekintélyes szerepet juttat a működésre (a király kiváltságok osztogatási joga)² s TODD is megczáfolja egy más helyütt a végrehajtó hatalom gyengeségéről³ ismételten hangoztatott meggyőződését, midőn valamely ministerium hosszas uralkodásában sokféle romlottság kifejlődését és a felelősség érzetének csökkenését pillantja meg. Másrésztől azonban a gyakori változás is sok hátránnyal jár,⁴ mit TODD szellemében⁵ a lelépő és az uralomra jutott ministeriumoknak a függő

1] LAVELEYE EMIL: «Kormányformák az újkori társadalmakban» fordította TÓTH LŐRINCZ. 54., 55. ll. Ezt ily mereven nem fogadhatjuk el.

2] TODD: «Parliamentary Government in England» fordította DAPSY LÁSZLÓ. I. kötet, 258. l.

3] «... a kormány ingatagsága ... a ... leggyengébb oldala a parlamenti kormányrendszernek. Az első 9 év alatt, mióta Dél-Ausztráliába a felelős kormány lett behozva: nem kevesebb, mint 15 külön ministerium követte egymást a kormányon ...» TODD: «Parliamentary Government in England» II. kötet, 590. l.

4] Ministerium alkotási nehézségek; felelősségre vonás nehézségi; fejtelenség és tervetlenség.

5] TODD: «Parliamentary Government in England» fordította DAPSY LÁSZLÓ, III. kötet, 177., 178. ll. Így kívánnak legalább némileg segíteni a folytonosság káros megszakításán.

ügyek felett való tanácskozása által vélünk mérsékelhetni.

Azok a vonatkozások, melyeket KOSSUTH az ő gondosan megírt munkájában tesz, «hogy csak az a kormány törvényes, melyet a népek, ha nem is hálával, de legalább resignációval elfogadnak», «hogy alkotmányosan uralkodni annyi, mint a nép akarata szerint uralkodni»,¹ igen határozatlanok és nem világosítanak fel a dolgok állásáról. Ugyanezen munkában Victor Emanuel egy levelét is olvashatjuk Nápoly királyához intézve (1860 ápr. 15.), melyben többek közt így szól: «Másképp a közvélemény szentesítette azon elvet, hogy minden nemzetnek kétségbevonhatlan joga van magát akképp kormányozni, a mint jónak látja». «Engedélyezzen Ön azonnal szabadelvű alkotmányt alattvalóinak.»² Ez azonban talán nagyon is közvetlen behatások eredménye volt. Felvilágosítást az egyik sem nyújt. Megfejteti, vagy akár megvilágítani a kérdést az egyik sem képes.

Álláspontunk az: egészítsük ki a monarchiát új elemekkel, tartsuk meg a mi jó és egyesít-

1] KOSSUTH: *Irataim az emigrációból* IV. k. 416., 514. ll.

2] KOSSUTH: *Irataim az emigrációból* IV. k. 466. l.

sük az újkor vívmányaival. Fogadjuk meg LAVELEYE intését és ragaszkodjunk a monarchiához,¹ melyeknek birtokában a végrehajtás nagyobb pontosságának,² az államnak úgy külhatalmakkal szemben való, mint belső szorosabb egységének, a hivatalválasztás és ezzel kapcsolatban a pályaválasztás nagyobb szabadságának jelentékeny előnyei vannak³ s melyek LAVELEYE állításai szerint, ha úgy kezeltetnek, mint Angliában Victoria királynő alatt s Belgiumban I. Leopold s annak utódai alatt, saját magukból való kormányt adnak az országnak s jobban biztosítják a szabadságot, mint bármely más kormányforma.⁴ Ezen átalakulás ügyesebbekké, tevékenyebbekké és becsületesebbekké⁵ fogja tenni a kormányokat iga-

1] «Igen nagy előny az országra nézve, ha megtarthatja régi uralkodóházát, melyet tisztelet környez, de a melytől az ártatás minden lehetősége elvétellett, mint Angliában.» LAVELEYE EMIL: *Kormányformák az ujkori társadalmakban*, fordította TÓTH LŐRINCZ. 79. 1.

2] MONTESQUIEU: «*De l'esprit des lois*» livre V., chapitre X. p. 54.

3] MONTESQUIEU: «*De l'esprit des lois*» livre V., chapitre XIX. p. 66.

4] LAVELEYE EMIL: «*Kormányformák az ujkori társadalmakban*», fordította TÓTH LŐRINCZ, 73. 1.

5] MONTESQUIEU: «*De l'esprit des lois*», livre XII., chapitre XXV. p. 190., livre XIII., chapitre XV. p. 203. et livre XIX., chapitre XXVII. p. 292., valamint FOGARASI JÁNOS: «*A magyarhoni or-*

zolván LAVELEYE fönnebb idézett mondását. Ezen átalakulás, mely nem zárkózik el az újkor vívmányai elől s mely elismeri, hogy nem a népek vannak a kormányokért, de a kormányok a népekért,¹ olyan változást idéz elő, hogy MACAULAY a ministeriumot a parlament két háza kiválóbb tagjaiból képezett bizottságnak tekintette,² CONCHA a parlament kifolyásának nevezte,³ Gladstone arról, mint az alkotmányos élet nagy váltóházáról (Clearinghouse) szólott.⁴ Szóval ezen irány a súlypontot a képviselőházba teszi át, ezt teszi a souverainitas nyomatékosabb alkatelemévé, úgy hogy ámbár a fejedelem szabad tanácsos választási joga (kivéve Anglia wigh pártjának üzelmait) soha kétségbe nem vonatott, mindazonáltal⁵ erre is jelentékeny befolyást fog nyerni.

szágos alkotmány főágazatai, 78. 1., az 1559. VIII. t.-cz. I. §. (némileg megpendíti a felelősség húrjait is) és TODD: *«Parliamentary Government in England»*, fordította DAPSY LÁSZLÓ, II. k. 50., 51. 11. A felelősség jótékonyága minden még gazdasági tekintetekben is nyilvánul.

1] TISZA K.: *«Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer»* 10. 1.

2] TODD: *«Parliamentary Government in England»*, fordította DAPSY LÁSZLÓ, II. k. 413. 1. Ugyanígy BAGEHOT.

3] CONCHA: *«Ujkori alkotmányok»*, II. kötet, 180. 1.

4] CONCHA: *«Ujkori alkotmányok»*, II. kötet, 183. 1.

5] JOHN STUART MILL: *«The representativ government»*, ford. JÁNOSI FERENCZ, 88., 89., 97., 98. 11.

Az ezen átalakulást lépten-nyomon kísérő parlamentarismus, valamint ezen átalakulás maga nem egy napról a másikra, hanem hosszú és fáradalmas küzdelmek közepette ment végbe. Angliában, a parlamentarismus ez őshazájában szemlélhetjük legvilágosabban ezen átalakulást és azon törekvéseket, melyek körülötte kifejlődtek. A pártok váltakozó uralmát a XVII. század politikusainak még senki sem tanította, mondja TODD,¹ Anna királynő idejében e gyakorlat lassanként kezd kifejlődni,² hogy azonban egy First Lord of the Treasury a képviselőház akarata előtt hajolva megmondott volna le csak I. György,³ egy egész kormány csak II. György uralkodása⁴ alatt (1782-ben Lord Rockingham, utána North) lőn szokássá, mit ez időtől fogva végleg megállapítottnak tekinthetünk.

QUIDDE-vel, ki a római császárság romlottsága fölött elmélkedik, elmondhatjuk, hogy

1) TODD: «*Parliamentary Government in England*», fordította DAPSY LÁSZLÓ, II. k. 356. 1.

2) TODD: «*Parliamentary Government in England*», fordította DAPSY LÁSZLÓ, II. k. 359. 1.

3) TODD: «*Parliamentary Government in England*», fordította DAPSY LÁSZLÓ, II. k. 373. 1.

4) TODD: «*Parliamentary Government in England*», fordította DAPSY LÁSZLÓ, II. k. 375. 1.

« politisch ein schönes Stück weiter gekommen sind »¹

S e rendszer nemcsak az egyik, de mindkét fél, nemcsak a nemzet, de a nemzet és uralkodó érdekeinek kielégítésére szolgál, melynek ha nem szolgál híven és odaadólag, egyik igen fontos feladatát hagyja figyelmen kívül.²

1] QUIDDE: *Caligula*, 20. S.

2] CONCHA adja elő az esetet, midőn Palmerston lord állásával lakolt a király prærogatívájának megsértéseért. «*Ujkori alkotmányok*», II. k. 225. 1.

HARMADIK FEJEZET.

ALKOTMÁNYOS GARANTIÁK HAZÁNKBAN ÉS EUROPÁBAN ÁLTALÁN.

A törvényhozó- és kormányhatalmi ág egymáshoz való viszonya és az ennek figyelmen kívül hagyásából következő gyakori összeütközések talán elég világosan kitűntek a megelőző fejezetből. Említés volt ott téve a két hatalom közti viszony tételes megállapításairól is, az angol bill of rights-ről¹ és a magyar 1791. XII. t.-cz.-ről. Angliában megállapodott elv, hogy a kormánynak nincs jogában szerződések által a parlamentet megkötni,² a parlament megbizá-

1] A bill of rights «1. §. Az állítólagos hatalom a törvények felfüggesztésére vagy a törvények végrehajtására, királyi jognál fogva, a parlament hozzájárulása nélkül, törvénytelen. 2. §. Az állítólagos hatalom a törvények alól való felmentésre vagy a törvények végrehajtása királyi jognál fogva, amint az legutóbb gyakoroltatott, törvénytelen.» CONCHA: *Ujkori alkotmányok*, II. k. 373. 1. TODD i. m. I. k. 373. 1.

2] TODD: *Parliamentary Government in England*, II. k. 57., 58. 11. Gladstone is így nyilatkozik u. o. 65. 1. Másrészt a kormány a nemzetközi szerződések útján illuzoriussá teheti a törvényeket. Az alkotmányos gyakorlat ujabbán odairányul,

sából kiadott kormányrendeleteket más, megbízásból nem származó rendeletek által megsemmisíteni vagy akár módosítani.¹ Ugyanezen elveket, ha más történelmi fejleményük van is, megtaláljuk a magyar alkotmányjogban is világosan már Werbőczyben kifejezve² és azóta a magyar jogi gondolkodás lényeges alkatrészét állandóan képezve. A törvények befejezését képező végrehajtási megbízások világosan mutatva a viszony természetére.

Csakhogy e viszony igen sokszor írott malszt maradt és épen ezen visszaélés volt a főrugó oly intézmények életbeléptetésére, melyek, ha nem is zárják ki, de legalább megnehezítik a jogi korlátok ignorálását. Ezen intézmények garancia név alatt ismeretese s a jogérzet gyakori hiányának következtében a közjog egyik legfontosabb részét alkotják.³

hogy a parlament akaratával ellenkező szerződéseket közvetítő tanácsosokat büntetni kell (Angliában). U. o. 213., 214. II. Ugyanígy Amerikában. CONCHA: *Ujk. alkotmányok*, I. k. 263. 1.

1] CONCHA: *Ujkori alkotmányok*, II. k. 373., 379., 382. II.

2] KISS ISTVÁN: *Magyar közjog*, 47. 1.

3] «Im engeren Sinn versteht man unter Staatsrecht blos die Lehre von der Verfassung des Staates, also in wessen Hand die Obergewalt sich befindet, an welche Gesetze deren Ausübung gebunden und durch welche Veranstaltungen (Institutionen) die Befolgung dieser Gesetze gesichert ist.»

Azon állítás ellenében, hogy inkább a monarchiában, mint a respublicaban szükségesek, illetőleg indokoltak¹ a történelemre, a belga garantiák mellett az amerikai és svájci alapjogokra és az angol parlament mindenhatóságára hivatkozunk.² Ellenkezőleg azt mondhatjuk, szükség mindig és mindenütt van reájuk s hogy igen gyakran igénybe is vették czélszerűségüket, előnyös voltak, a következőkben akarjuk igazolni.

Elkezdve a régi krétaiakon,³ kik a lázadást tartották az önkény korlátjának és a magyar vérszerződésen, mely a nemzetnek a kormányhatalomra való befolyását biztosította és előrelátólag a király, illetőleg a fejedelem önkényének gátat akart szabni⁴ eljutunk az aranybuláiig annak ellenállási záradékával és annak 1231-ik évi újlagos kiadásáig,⁵ mely az eszter-

PIERER H. A.: *Universal-Lexicon*, XXIX. B. 383. S. Látjuk ez egy meghatározásból is, mily szerepre vannak az alkotmánybiztosítékok hivatva.

1] CONCHA: *«Újkori alkotmányok»*, I. k. 215. l.

2] CONCHA: *«Újkori alkotmányok»*, II. k. 173. l.

3] MONTESQUIEU: *«De l'esprit des lois»*, livre VIII., chapitre XI. p. III.

4] Hivatkozik reá az 1291. IX. t.-cz. is. KISS: *Magyar közjog*, 28., 29. ll.

5] PAULER: *(A magyar nemzet története*, II. k. 141. l.) részle-

gomi érsek excommunicatióját állapítja.¹ Ezen törvények, valamint későbbiek értelmében (1492. XXXIII. 1574. XVIII.)² a király és az ország közti viszályok elintézője a nádor lón s e pont a magyar és aragon alkotmányjogokat egymáshoz hasonlókká teszi. Ott is alkottatik törvény a király és a cortes által közösen választandó tanácsosokról,³ az 1287-iki, mely a Justizat teszi meg az ellenszegülés jogosságának bírójává⁴ s a királytól Blancas állítása szerint hozzá lehetett felebbezni. II. Pedro idejében Zurita szerint életfogytiglanra szóló hivatalától csak nagyon jogszerű alapon volt megfosztható, az 1442-iki törvény pedig elmozdíthatlan bíróvá tette a

tesen kifejti, mily nehézségekkel járt az aranybulla meghozatala.

1] Az 1291. XLI. t.-cz. a kalocsai érseket ruházza fel hasonló joggal. KISS: *Magyar közjog*, 471. 1. PAULER: «*A magyar nemzet története*», II. k. 145., 585. 11.

2] KISS: *Magyar közjog*, 195. 1.

3] LADÁNYI ezen törvény utánzatának tekinti III. Endre törvényeit.

4] SCHVARCZ GYULA: *A ministeri felelősség eredete*, 13. 1. Ugyanez rendeltetett az 1265-iki Exeában is, amidőn a lovagok közüli választását is kimondták, hogy törvényszegéseért halállal lakolhasson. SCHVARCZ GYULA: *A király tanácsosainak felelőssége*, 34. 1., valamint a IV. Pedro idejébeli s a Justiza jogkörét minden irányban szabályozó törvények is ily hatáskört adnak neki. SCHVARCZ GYULA: *A király tanácsosainak felelőssége*, 36., 37. 11.

Justizát.¹ Ezen alkotmánybiztosítékok azonban nem a mai kor, de keletkezésük idejének világánál ítélendők meg.² Salamon³ jogosultan mondja az ellenállási jog feladásának idejére (1687.): Ha sikerül vala az országgyűlés részére a parlamentaris függetlenség több biztosítékát kieszközölni, nagyon üdvös lesz vala, de ez több volt, mint a mennyit átalán azon korban s kivált Magyarország akkori viszonyaiban várni lehetett, s jóval több, mint egyenlő értékű a föladott ellenállási joggal. Mit mondhatnánk akkor az ezen kort 400 évvel megelőző arany bullára és a Justizára? Önérzettel kell e vívmányokra mutatnunk, melyek hosszas küzdelmek eredményeinek tekintendők. Andrássy 1869. márczius 2-iki beszédében⁴ nem fontolta meg a fentebbieket, mivel akkor kénytelen lett volna a jelent a multtal összehasonlítani.

Ezen alkotmányjogilag oly érdekes Aragonban, hol a rendek és a fejedelem jogai már

1] SCHVARCZ GYULA: *A király tanácsosainak felelőssége*, 33., 34., 39. 11.

2] KISS ISTVÁN: *Magyar közjog*, 472. 1. ZINKEISEN J. W. ROTTECK-WELCKER-féle *Staatslexicon*, VI. k. 26. 1. és W. SCHULZ-BODMER és WELCKER. ROTTECK-WELCKER-féle *Staatslexicon* VI. kötetének 102. 1.

3] SALAMON: *A magyar királyi szék betöltése*, 64. 1.

4] LEDERER BÉLA: *Gróf Andrássy Gyula beszédei*, II. k. 59. 1.

1205-ben is élesen el voltak különítve,¹ a Justiza intézmény, mint a király esküjének és a törvények magyarázatának letéteményese jelentkezik, ki még a bírók sérelmeinek megtorlását is eszközölte.² A Justiza, vagy más-kép Justicia, az alkotmány őre volt, bíró, ki cselekedeteiért felelősséggel tartozott, de nem volt nélkülözhetlen, felelősséggel tartozó politikai tanácsos s nem mint utóbbi, mert ezen kellékek benne fel nem találhatók s, mert különben is ellentétben állt a «king can't do wrong»-féle elvvel,³ hanem, mint garantia jöhet úgy számba a ministeri felelősség tárgyalásánál, amint minden irányadó hangulat vagy körülmény a tanácsosénál.³ Külömben amint az egyes íróknál különböző hatáskörrel látjuk felruházva,⁴ úgy az intézményt is újólag kel-

1] SCHVARCZ GYULA: *A ministeri felelősség eredete*, 8. 1.

2] Aragon államjogában a hatalomnak közegek útján való gyakorlását, melyek czélszerűségi tekintetekből is felelősségre legyenek vonhatók, hiába keresnők.

3] A Justizát a fejedelem nevezte ki. SCHVARCZ GYULA: *A ministeri felelősség eredete*, 9., 10., 11. 11. Külömben ily korlátozó hangulat vagy körülmény még a legtúlzóbb absolutismusban is található (POLNER ÖDÖN: *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya*, 135. l.), ezért oly nehéz, vagy épen lehetetlen a tanácsos eredetét megállapítani.

4] VITALIS szűk, ZURITA és BLANCAS ellenben igen tág hatás-

lett biztosítani a jogtalan áramlatok ellenében.¹

Hasonló alkotmánybiztosíték hazánkban a királyi eskü és hitlevél, Belgiumban a trónörökös,² Amerikában pedig az elnök hivatalba lépte előtti esküje az alkotmány épségben tartására.³

A habsburgházi királyok alatt a nemzet nem szűnt meg alkotmányának megszilárdításán fáradozni (pragmatica sanctio), mely buzgalom nagyrészt a törvények ignorálására vezethető vissza.

E korszakban különösen két garantiara támaszkodva védte a nemzet alkotmányát: az egyik az 1848. XVI. t.-cz. által az alkotmá-

kört tulajdonítanak neki. SCHVARCZ GYULA: *A ministeri felelősség eredete*, 8., 9. ll.

1] SOPRARBE törvényét nem tartották kivétel nélkül szem előtt, amint azt BLANCAS állítja. SCHVARCZ GYULA: *A ministeri felelősség eredete*, 9., 10. ll. SCHVARCZ GYULA: *A király tanácsosainak felelőssége*, 31. l.

2] CONCHA: *«Ujkori alkotmányok»*, I. k. 60. l.

3] CONCHA: *«Ujkori alkotmányok»*, I. k. 259., 260. ll.: «Esküszöm, hogy az Egyesült-Államok elnöki tisztét hűségesen teljesítem és tehetségem szerint fentartom, ótalmazom, védem az Egyesült-Államok alkotmányát.» Az eskü fontosságának és jelentőségének méltatását a Pallas-féle *Nagy lexicon* VII. k. 118. lapján (HEIL FAUSZTIN) és FOGARASI: *«A magyarhoni országos alkotmány főágazatai»*, 10. lapján is megtalálhatjuk.

nyosság védbástyáinak keresztelt vármegyék voltak, a másik pedig a gravaminalis eljárás.

A vármegyék a joghasonlatosság elvének megfelelőleg terjesztve ki az 1545. XXXIII. t.-cz.-et (ez különben az arany bullán is alapult) az alkotmányellenes rendeleteket tisztelettel félretették (*vis inertiae*) és felírtak ellenök (*remonstratio*).¹

Az országgyűlés pedig a gravaminalis eljárást,² melyet az 1715. XIV. t.-cz. is, szintűgy

1] Megfér-e azonban ez az állami egységgel? Egy állam volt-e akkor Magyarország, a midőn a sok vármegye ítélhetett a központi hatalom rendeleteinek jogossága avagy jogtalansága fölött? Kétségtelen, hogy hűbérkori szétszaggatottságban leledzett. Igaz, hogy a közigazgatásban arra törekedünk: a hatalmat a tényezők közt akkép elosztani, miszerint az igazság lehetőleg legkönnyebben érvényesülhessen. Hatalmat adni a központnak, hogy az engedetlen alárendeltet az igazság keresztülvitelére kényszeríthesse és hatalmat adni az alárendeltnek, hogy az igaztalant megtagadhassa. De ez utóbbinak megadásában óvatosan kell eljárni, nehogy az az egység rovására történjék, nehogy az beláthatlan egyenetlenségek, rakoncátlanságok és zabolátlanságok kútfejévé válhassék. Azért, a midőn ily ellenszegülő hatalmat adunk, nagyon pontosan körül kell azt írunk és preciziroznunk, a mint ez jelenleg történik (a vármegyék nem tartoznak végrehajtani a meg nem szavazott adók behajtására, illetőleg a meg nem szavazott újonczok kiállítására vonatkozó kormányrendeleteket).

2] És ezzel kapcsolatban a felirási jogot. De mily hosszadalmas és nehézkes.

mint RÉCSI az ő közjogában (549. l.) hathatós alkotmányvédelmi eszköznek tekintett az 1791. XIII. t.-cz. daczára, követve igyekezett az alkotmány fentartásában közreműködni. S habár ezen gyakorlat nálunk specialisan magyar viszonyok közrehatása folytán fejlődött ki, érdekes az okozati kapcsolat kimutatására, hogy ott, hol hason okok működtek a gravaminális eljárás nyomait is megtaláljuk, így Angliában a XIV. században, (CONCHA: «Újk. alkotmányok» II. k. 240. l.) Franciaországban¹ s később a XVIII. század elején a tiroliak is használják érdekeik érvényre juttatására. (BIEDERMANN: «Geschichte der oesterreichischen Gesamt-Staats-Idee» II. k. 130. l.) S habár, a mint 1868. január 29-iki beszédében Andrassy is megjegyezte (LEDERER BÉLA: «gróf Andrassy Gyula beszédei» I. k. 297. l.), ezen régi gyakorlat a parlamentaris rendszerrel többé össze nem egyeztethető (KISS: «Magyar Közjog» 241. l.), az e tekintetben mérvadó Angliá-

1] Ide vonatkozólag: (Revue politique et parlementaire. No 10. p. 17. LÉON AUCOC: «Les controverses sur la décentralisation administrative».) «..... Etats généraux, appelés à discuter et à voter les subsides demandés, par la royauté pour des entreprises nouvelles, principalement des guerres et réclamant à cette occasion, contre les abus de toute sorte dont les populations qu'ils représentaient étaient victimes.....»

ban OSBORNE még 1858. márczius 1-én is tanácsolta használatát.

«Parlamentaris kormány, felelős ministerium, esküdtszéki eljárással párosult sajtószabadság és az adó meghatározásának joga — az alkotmányos szabadságnak legerősebb biztosítékai». Így szól az 1861. évi országgyűlés első felirata s hasonló rövidséggel adja elő CONCHA is azon garantiákat, melyek Anglia alkotmányának védelmére a multban szolgáltak s a jelenben állanak fenn.¹

A jelenlegi² kérvényezési jog, melynek alapján az állampolgárok egyénileg, avagy testületileg, személyesen (audientiák)³ és írásban s mi fő saját anyanyelvükön fogalmazva is fordulhatnak községükhöz, egyházi hatóságukhoz, törvényhatóságukhoz, annak közegeihez, az államkormányhoz,⁴ az országgyűléshez és az államfőhöz,⁵ a panaszjog és a hivatalnoki eskü⁶ a fennebbiekhez sorakoznak.

1] CONCHA: «Ujkori alkotmányok», II. k. 462. 1.

2] Jelenleg a ministeri felelősség és a panasz meg a kérvényezési jog biztosítja alkotmányunkat.

3] Ministerek hetenkint rendszerint egy napon tartanak audientiákat.

4] A felelet mellé annak a kérvény nyelvére való fordítása is melléklendő.

5] Az államfőhöz a kérvények a ministerium útján kerülnek.

6] A hivatalnokok kötelesek (úgy szintén a honvédek és nép-

Mielőtt azonban az e fejezet befejezését képező elvet előadnám, még egy megjegyzést akarok itt tenni, mire fájdalom bizonyos érdeellentétek és az alkotmány szó (fogalma) elferdítései utalnak.

E szó «alkotmány», a mint érintettük, elferdítették s államfő jogaitól elkülönítve fogatik fel gyakran; ennek következtében az alkotmánybiztosítékok sem vétetnek mindenkoron az ő eredeti jelenségükben figyelembe. Mint a nemzet, de nem mint a nemzet és államfő, mint az egyik fél, de nem, mint a két felet magában foglaló államszemélyiség előnyére szolgáló intézmények vétetnek számba. «Aber die Verfassung und der möglichst feste Glaube an ihre heilige Unverletzlichkeit ist auch die sicherste Stütze des Throns», mondja WELCKER¹ és álláspontunkat igazolja.²

fölkelők) alkalmazásuknál, áthelyezésüknel, előléptetésüknel a király és törvény iránti hűségre, valamint kötelességeik pontos teljesítésére esküt tenni. Ez esküt a ministerek (horvátban, állami számvevőszék elnöke) a király kezébe, főispánok a közgyűlés előtt, a többi állami alkalmazottak pedig hivatalfőnökeik előtt teszik le.

1] ROTTECK-WELCKER: *Das Staatslexicon*, VI. B. 108. S. a «Garantien» cikkben.

2] Szóval, amidőn a ministeri felelősségben mi az alkotmány védbástyáit keressük, akkor a trón támaszait is kutatjuk és a midőn reáakadunk, a trón biztonságát is megtaláltuk.

A mit itt fönnebb mondottunk, az az alkotmány biztosítékairól szól, de mi nemcsak arról szólottunk, a mi ott nyíltan ki van fejezve, de arról is, a mi ugyanannak a czélnak szolgál. Ellenállási jog, excommunicatio és Justicia, királyi eskü, vis inertiae meg gravaminalis eljárás, kérvényezési-, panaszjog meg hivatali eskü, mind mind egy czélnak szolgálnak, a jognak, igazságnak s az alkotmány intézményei biztosításának. Ugyane czélnak szolgál a ministeri felelősség s midőn a fennebbiekben az alkotmány biztosítására törekvő irányzatokról és az ezeket megtestesítő intézményekről szólottunk, az ugyanazon irányzatú ministeri felelősségről is volt szó.¹ Úgy hogy mondhatnánk tágabb értelemben minden alkotmánybiztosíték a ministeri felelősség alkotmánytörténelmi előjátékát képezi. A következő fejezet a szűkebb értelemben vett előjátékokat, vagyis a ministeri felelősség fejlődését van hivatva bemutatni.

1] CONCHA: *Ujkori alkotmányok*, II. k. 477. 1. TODD: *«Parliamentary Government in England»*, fordította DAPSY LÁSZLÓ, III. k. 272. 1. ROTTECK-WELCKER: *Staatslexicon*, VI. k. 104., 105. 11. CONCHA szerint a felelősség elve mögött az a gondolat rejlik, hogy az államban, ami csak lehet az előre megállapított törvény és meglevő szokás szerint történjék.

NEGYEDIK FEJEZET.

A MINISTERI FELELŐSSÉG ELVÉNEK ALKOTMÁNYTÖRTÉNELMI ELŐJÁTÉKAI.¹ ANNAK MEGÁLLAPÍTÁSA AZ EGYES ÁLLAMOKBAN ÉS KÜLÖNÖSEN HAZÁNKBAN.

Lassú és fokozatos fejlődéssel van itt dolgunk, mely eleinte föl-fölcsillanó mozzanatokban, utóbb meg-megszakadó fonalként jelentkezik s csak hosszas vajudás után válik megállapodott elvvé a ministeri felelősség intézménye.²

E fejlődés és visszaesés szoros kapcsolatban áll két egymással ellentétes elv küzdelmével: a korlátlan önkény és a közjó állanak e fejlődés közepette egymással harcban, melynek kimenetele iránt nem lehetett ugyan kétség; de a győzelem soká váratott magára.

Mindenekelőtt ez elvnek a külföldön való fejlődésére vessük figyelmünket és így térjünk át hazai viszonyainkra.

1] SCHVARCZ GYULA: *A ministeri felelősség eredete*, 5. 1.

2] SZOKOLAY ISTVÁN: *Törvényalkotási rendszerünk reformja*, 7. 1. és TODD ALPHEUS: *Parliamentary Government in England*, fordította DAPSY LÁSZLÓ, I. k. 47. 1.

3] A ministeri felelősség kifejlődése összhangban van a kormánysszervezeteknek újabbkori átalakulásával.

Az ókor intézményei közt¹ és pedig úgy a görögöknél, mint a rómaiaknál nem hiányoznak olynemű jogszabályok, melyeknek hasonló tendenciaik ne lettek volna. Az Athenben, Argosban és Syracusaban érvényben volt ostracismustól,² azon római szokástól, mely szerint a hivatalnok hivatala idejének letelte után kötelezve volt magát egy más hivatalos eljárása fölött mondandó ítéletnek alávetnie, nem lehet megvonni a dicsőséget, hogy öntudatlanul előhírnökei voltak a ministeri felelősség intézményének.

E garancia fejlődését legrészletesebben Angliában mutathatjuk be, hol akkor, a midőn Austriában csak a «Staatsrath»³ kötelező meghallgatására⁴ utalhatunk, már meg van állapítva (1376. óta) a parlament vád alá helyezési

1) ARISTOTELES azonban még nem ébredt e tudatra. A nyomán készült művek, mint a *Los Siete Partidas* is, nélkülözik ez irányzatot.

2) Mely különben korlátolva volt az által, hogy csak öt évenként volt igénybe vehető és igen nagy számú szavazattól függővé téve.

3) POLNER ÖDÖN: «Magyarország és Ausztria közjogi viszonya», 121. l.

4) A jelenlegi rendszert ezzel összehasonlítva így jellemezhetnénk: a fejedelem köteles meghallgatni és megfogadni valakinek a tanácsát, de senkiét különösen, mi a lemondásban testesül meg.

joga,¹ a felelős ministeri kormányrendszer és parlamentarismus ez ősz hazájában.

Ámbár igaz, a mit MACAULAY állit, «hogy senki sem ismeri ezen sarktétel keletkezési idejét»² s ámbár TODD a következő nyilatkozatokat teszi: «Azt bátran állíthatjuk, hogy sohasem volt oly korszak az angol történelemben, a midőn a fejedelem a törvény és alkotmány szerint mások tanácsának meghallgatása nélkül is intézhette volna az ország közügyeinek vezetését»; «misperint Anglia királya sohasem volt oly felesküdt tanácsosok nélkül, a kik a kormány minden tetteért felelősségre voltak vonhatók»; és hogy már a IX. században «köteles volt» — a király — «az ország törvényei szerint kormányozni és ha megszegte e törvényeket: tanácsadói, vagy azok, kik e rendeleteit teljesíték, egy vagy más alakban eleitől mindig felelősségre vonattak az országgyűlés által e tettökért»;³

1] Egyszersmind a királyi tanácsosok fölötti bíraskodási joga.

2] Ugyanő mondja, hogy már a középkori Angliában megállapított elv volt a két államhatalom közti viszony (törvényhozói- és kormányhatalom) és a parlament vádemelési joga (s egyszersmind kötelessége. Így van ez minden közjogi jogosultságnál. CONCHA: *Politika*, I. k. 140. 1. Kir. meghívólevél.) a jogsértő tanácsosok ellenében.

3] TODD ALPHEUS: «*Parliamentary Government in England*», ford. DAPSY LÁSZLÓ II. k. 241., 291. és 244. 11.

mindamellettagadhatlan, hogy habár előbb létezett az ékesszólás, mint a syntaxis, előbb az ének, mint az énektan, épen így magas fokot érhetett el már egy nemzet alkotmányos élete is, még mielőtt a törvényhozó, végrehajtó és birói hatalom határvonalait szabatosan megállapította az elmélet,¹ itt is találunk bizonyos támpontokat a fejlődés megállapíthatására, tagadhatlan, hogy míg kezdetben a tanácskérés kötelezettsége inkább a pusztasükség és a kezdetleges kor egyenlőségének, semmint az államhatalmak viszonya öntudatos felfogásának és biztosításának volt köszönhető; a törvényszerinti kormányzás, a tanácsosok felelőssége inkább a kora középkor democraticus szervezetének, a központi hatalom gyengeségének és jelentéktelen voltának, valamint az államtagok függetlenségi vágyának, semmint a fennebb érintettség viszony átértésének, biztosítására irányulónak tulajdonítandó, hisz különben megszűnnék biztos és értékes lenni minden ez iránybani vizsgálódás.

Térjünk át az angol viszonyok tárgyalására.

Itt 1258-ban² törvényt alkottatnak, mely egy a

1] MACAULAY a nagy angol történetíró mondása. *History of England*, I. 27—30.

2] A király április 10-én megesküszik, hogy országálási actu-

justitiarius, kincstárnok, kanczellár és egyéb tisztviselők évenkénti választását teljesítő, fele részben az országgyűlés által választott tanácsot alkot.¹ Szóval már a XIII. században egy részben az országgyűlés bizalmát élvező bizottság volt hivatott az elsőrendű tanácsosok megválasztására. Élete azonban rövid volt: a *communitas bachellariæ Angliæ* 1258. október 6-iki kérvényére III. Henrik 1261-ben az oxfordi stipulatiokat már érvényteleneknek nyilvánítja, mit 1263-ban az ügy eldöntésére felkért francia király, mint választott bíró, is megerősít. Az 1266-ban behelyezett vegyes bizottság sem állandó tanács, hanem csak concret ügyek elintézésére hivatott comitee volt. «Végre agyonverik a csatában Montfortot és az ő fölkelő báróinak fegyveres túlsúlyával együtt végleg letűnik az angol alkotmánytörténelem középkori századaiból a választott tanács is.»² Tény-

sait az ezek által adott tanácsoknak veti alá. (Vannak ugyan az angol évkönyvekben előbbi, I. Richard korából való esetek is feljegyezve, hogy a korona ministerei a rossz kormányzásért a nemzet nagy tanácsa elé idéztetvén, elítéltettek, hanem biztosabb nyomokra csak ekkor akadunk.)

1] E comitee 24 tagja közül 12-öt a király nevezett ki, 12 pedig a proceresek által választatott. A comitee csakis a király parancsára gyűlhetett egybe.

2] SCHVARCZ GYULA: «A ministeri felelősség eredete», 23. 1.

leg ez időtől fogva egész 1316-ig nevezetesebb mozzanat elő nem fordul, mely e fejlődésben változást okozott volna.¹

Ekkor azonban egy a kort megelőző incidens a fejlődésnek hatalmas lökést adott.²

1316-ban ugyanis II. Edward király a tanácselnöki állást az ellenzék vezérének, gróf Lancasternek ajánlotta föl, ki azonban ez állás elfogadását a következőktől tette függővé: legyen szabad visszalépnie, míhelyt a király nem követi az általa és a tanács által adott tanácsokat, míhelyt az ország ügyei a tanács tagjainak beleegyezése nélkül intéztetnek és míhelyt oly dolgokat követ el, melyek nem válnak az ország javára, a legközelebbi parlamentben mózditassék el a király és barátainak előterjesztésére. S ez történjék a tanácscsal és a tanács minden egyes tagjával, a mint ezt elkövetett hibáik megérdemlik.

A fejlődés fonalát III. Edward alatt vesszszük fel újra, de nem ott, a hol elhagytuk, hanem sokkal kezdetlegesebb stadiumban.

1] SCHVARCZ GYULA: «*A ministeri felelősség eredete*», 25. 1.

2] Azt mondhatnánk, hogy a politikai felelősség 1316-ban Angliában gróf Lancaster (Earl of Lancaster) által lőn megállapítva. TODD: «*Parliamentary Government in England*», ford. DAPSY LÁSZLÓ, II. k. 261. 1.

A midőn III. Edward a 20,000 gyapjúzsák és szerencsétlen külföldi vállalatai folytán kényszerhelyzetbe jut (1343.), akkor adja szentesítését a parlament azon határozatához, mely szerint a birodalom összes főméltóságai kötelesek megesküdni az alkotmányra és minden parlament megnyíltakor letenni hivatalukat, hogy a lordok bizottmánya által viselt dolgaikért felelősségre vonhatók legyenek, illetőleg megszámadoltathassanak és kereset alá fogattathassanak.¹ 1373-ban arra kérte az országgyűlés a királyt, hogy ne nevezzen papot sem cancellárrá, sem kincstárnokká, sem más főhivatalnokká; a felelet pedig ekkor már az volt: tanácsosaim javaslata szerint fogok eljárni.² Rövid idő múltán 1376-ban ismét látjuk a commonereket kérvényezni, hogy a király szaporítsa tanácsát az ország hasznára a lordok, főpapok és egyebek köréből vagy tíz-tizenkét taggal, kik állandóan a király körében legyenek, minden fontosabb ügy tárgyalása alkalmával azonban legalább is négyen vagy hatan legyenek jelen, a mint ezt már az ügy természete magával hozza és az ily

1] III. Edward alatt azonban a vád alá helyezésnek nem látjuk még gyakorlati érvényét.

2] LADÁNYI GEDEON: *Modern alkotmányos monarchiai intézmények a középkori államokban.* 20. 1.

fontosabb ügy el ne intéztessék, ha csak ezen négy illetőleg hat tanácsos hozzá nem járul. III. Edward megadta szentesítését, valamint a parliament kérelmezésére, hogy bocsássa el azokat, a kik a fenforgó zavarokat okozták, két tanácsadójától meg is vonta bizalmát,¹ de kikötötte magának, hogy sem a cancellár, sem a kincstárnok, sem pedig a titkos ellenőr ne köttessenek a magok tisztjének gyakorlásában a tanácsosok megegyezéséhez. Nemsokára azonban, a király egy a sheriffekhez bocsátott kiáltványban érvénytelennek nyilvánítja e határozatot, melyet két év múlva szavazatával a parliament is helybenhagy s így ismét kárba veszett a sok fáradság, mely a felelősséget, a tanácsosok javaslatainak kötelező figyelembevételét, ha nem is tökéletes, de a kort véve tekintetbe, mindenesetre igen előrehaladott alakban valósította meg; az intézmény újlag kezdetleges statiumban leledzett.

II. Richard alatt az országgyűlés választja a főhivatalnokokat, a kik már önálló véleményükhöz is erősen ragaszkodtak, mi «aligha magyarázható másként, mint úgy, hogy tudtával bir-

1] CSILLAG GYULA szerint a parliament 1376-ban kezd bíraskodni a tanácsok fölött. *A régi magyar alkotmány és az 1848-ki és 1867-ki évek közjogi alkotásai.*

tak annak, miszerint felelősséggel tartoznak a nemzet nagy tanácsának hivatalos állásukban követett eljárásukért». ¹

IV. Henrik 1403-iki parlamentje kívánságára a király négy tanácsost mozdít el. Kijelentette egyuttal, hogy ezután is így tesz azon hivatalnokaival, a kik népének nem tetszenek. Alatta törvény alkottatik, melynek alapján a parlament által megszavazott pénzek egy, a parlament által felesketett kincstárnok kezelésére bízatnék, ki a legközelebbi ülésen számot tartozik adni a pénzek hovafordításáról. Az 1406. év új törvényt hoz magával, mely szerint a tanács 16² kinevezett tagból áll s a király ezeknek tanácsával tartozik intézni az ország ügyeit. A tanácsosok, kiket kinevezésükkor a király az ország javának és törvényeinek szemmel tartására hívott fel, visszaléphettek, ha meggyőződésükkel nem tartották megegyeztethetőnek a király politikáját; a fejedelem azonban csakis büntett esetében bocsáthatta el őket. Ugyanekkor királyi rendelet jelent meg, mely szerint minden a cancellárhoz, kincstárnokhoz és tit-

1) TODD: *«Parliamentary Government in England»*, ford. DAPSY LÁSZLÓ II. k. 307. 1.

2) 3 püspök, 6 lord, a cancellár, a kincstárnok, a titkos pecsétőr, a főkamrás és 3 más tag.

kos pecsétörhöz intézett királyi okirat és minden a főkamrás által hátiratozott bill a tanács hozzájárulásával fogalmaztassék, avagy hátirat-tassék.¹

Eljutottunk szóval újlag a felelősség eszméjéhez, a kötelező tanácskéréshez és annak megfogadásához, az ellenjegyzés intézményéhez, melyeket újlag törvényekben látunk megtestesülve; s ha IV. Henrik uralkodásának végén a törvény már nem is alkalmaztatik, «mert a király keserves panaszkodásra fakadt, hogy ez a törvény érzékeny csorbát ejt az ő prærogatíváján»,² az eszme többé el nem homályosul Anglia alkotmánytörténelmében, a tanácsosok felelősségének alkalmazását kivétel nélkül látjuk az utódok alatt (V. Henrik, VI. Henrik³ [Suffolk hg. vád alá helyeztetik]) érvényesülni; s habár VII. Henrik alatt⁴ a kincstár gazdagsága folytán nem levén szükség subsidiumokra,

1] SCHVARCZ GYULA: *A király tanácsosainak felelőssége Aragóniában és Magyarországon III. András óta*, 73. l. TODD: *«Parliamentary Government in England»*, II. k. 262., 263. ll.

2] SCHVARCZ GYULA: *A király tanácsosainak felelőssége*, 74. lapon.

3] Alatta történt azon intézkedés, hogy az okiratok végleges elintézésökig a ministerek elé kerüljenek. Az alsóház kérelmére több főtisztviselőt boesát el.

4] 1507 körül.

a parliament hatalma megfogyott¹ is, habár VII. Henriktől I. Károlyig a király hatalmának növekedését, melyet a reformatio csak erősíteni volt képes és a polgári származásuaknak a tanácsba jutása következtében a tanács gyengülését vagyunk kénytelenek tapasztalni, I. Károly alatt már a Grand Remonstratióban, melyet a képviselőház 1641-ben nyújtott be, a ministeri felelősség elve, mint a parliament kiengesztelésére és a fejedelemnek a rossz tanácsosoktól való megmentésére használható legalkalmasabb eszköz van felemlítve,² Danby elítéltetése után (1678.) II. Károly Temple³ tanácsára a titkos tanács segítségével történő régi kormányrendszer előnyeit megtartva, azokat már a parliament kiválóbb vezéreiből alkotott cabinet általi kormányzás újabb alakjába öltöztette és megígérte, hogy ennek

1] VII. Henrik uralkodása utolsó hét évében nem is tartott parlamentet, melyet ravasz politikája folytán gazdag kincstára tett nélkülözhetővé.

2] Károly erre azzal válaszolt, hogy nem akarja elkülöníteni az alattvalók engedelmességét az ő fejedelmi actusaitól, az ő tetteit szolgálónak az ő parancsára véghez vitt cselekedeteitől ennek következtében nem engedheti, hogy azért büntessék meg az ő tanácsosait, mert az ő fejedelmi parancsait hajtották végre.

3] Sir William Temple.

tanácsa szerint fog eljárni és ezóta csakugyan a tanácsosok eljárásának helyessége, tisztessége és czélszerűsége is a felelősség tárgyává tétetik. (GNEIST szerint ez időben engedett a jogi felelősség helyet a politikainak.)

Míg végre a dicsőségteljes 1688-iki forradalom vívmányai III. Vilmos reformatori kezeibe teszik le azt és az angol alkotmánynak e halhatatlan emlékezetű korszakalkotója megdönthetlen alkotmányjogi sarktétellé emeli, alapul a modern parlamentarismus világtörténelmi jelentőségű épületének.¹

Az ez időben (Hanover-ház trónralépte) elhintett mag megtermette gyümölcseit. Itt is bevált a példabeszéd igazsága: «Ki mint vet, úgy arat» s Anglia híres írója TODD ALPHEUS büszkén mondhatja el: «Europa ütere az angol parlamentben uralkodó hangulat szerint lüktet».²

Anglián kívül³ az ily előzményekben leggazdagabb külföldi állam: Aragonia, azzal a különbséggel, hogy itt csak elszigetelt moz-

1] Végleg elfogadva csak II. György idejében lőn.

2] TODD: «*Parliamentary Government in England*», fordította DAPSY LÁSZLÓ II. k. 353. 1.

3] Szóval nem Aragonban fejlődtek ki a ministeri felelősség első elemei.

zanatokkal találkozunk, melyeknek fejlődése I. Juan alatt (1387—1395-ig) végleg megszakadtának mondható.

Különösen két fontosabb mozzanatszoport található itt: az 1287-iki két privilegium és a Justiza. Ezeket akarjuk tüzetesebben előadni.

III. Alonso trónraléptével az Union-párt a tisztségeknek az országgyűlés által választotta egyénnel való betöltését akarta a királytól kieroszakolni. A király ugyan oly intézményeket is hajlandó volt létesíteni,¹ melyekkel meggyőződése szerint az Union is ki lett volna elégítve, a fentebbi kívánságokról azonban hallani sem akart. Ezen érdekellentétek hosszú és változatos küzdelmet idéztek elő, melynek egyes episdjait választott bírának javaslatba hozása, a juniusi követelő országgyűlés,² a király tagadó válasza,³ majd egyes engedményei;

1] A mit különben meg is ígért.

2] Ezen országgyűlésen az Union még nagyobb többséggel rendelkezett. Határozata szerint a király felhivandó volt, hogy jőjjön azonnal Zaragozába, rendek közreműködésével rendezze az ország ügyeit, ismerje el az országgyűlés által a nemesség és polgárság köréből tanácsosokul választott férfiakat, kik közül nehányat tartson állandóan kíséretében.

3] Huescában október 11-én. A ricos hombres, az infanzonok többsége, később Zaragoza, Huesca, Taragona, Jaca városok és Tamarit és Pina mezővárosok nem tágitottak, követeléseikben segítve lévén a több oldalról fenyegető háború által.

(mint: a király minden hétfőn meghallgatja a kérelmezők panaszait; a tanács mindennap ülést tart,¹ hol a király minden kedden és pénteken személyesen elnököl; a királyi jövedelem kezelői három ellenőrnek számolnak le, kiket a király nevez ki s a leszámolás is előtte és tanácsosai előtt lesz eszközözlendő) az Union újolagos felbőszülése és távozása Huescaból; a király ijeделme és a rendek után Huertoba való költözése, mi által méltóságából is kivetközött; újonnan tett engedményei, melyek azonban a forrongást csak növelték, úgy hogy az 1287-iki május havában tetőpontjára hágott; a király szándéka országának határain kívül Anglia királyával találkozni, melynek bekövetkezte előtt azonban az Aragonba egybehívott országgyűlésben újolagos engedmények következtek, melyek eredményre azonban most sem vezettek s az országgyűlés elnapolását vonták maguk után; Pedro de Agerve és Jayme de Exerica² a király távollétébeni Union-párti vezéreknek ultimatumai az ország —, Castilla —, Franciaország királyához, a spanyolországi saracenokhoz és a pápához; Alonso visszatérte; a legtekinté-

1] Hasonlóképen az udvari birák.

2] A király két nagybátyja.

lyesebb polgároknak elfogatása, vagyonuknak elkobzása és közülök tizenkettőnek kivégzése; a király pártjához tartozó főnemések és lovagok által a harcznak újból való felvétele, mely iszonyú népöldöklést idézett elő és végre a meghökkent királynak meghódolása (1287. december 20-án) teszik ki.

A privilegiumok, melyek az Union kívánalmait magukban foglalták, 1287. december 29-én jelennek meg.

Az első szabadságlevélben ígéretet tesz Alonso, hogy kivéve az országgyűlés határozatának alapján a Justiza által elítélteket, az Union tagjai közül sem főnemest, sem lovagot, sem bárki mást testi fenyítéssel vagy szabadságbüntetéssel sújtani nem fog, minek biztosítására 16 várat az Union birtokába bocsát, felhatalmazva e szövetkezetet, hogy jogsértés esetében ezen alcaldoival megszállott várakat Aragonia választandó királyának birtokába bocsáthassa, sőt felmentve az engedelmesség alól, ha a Justiza az ellenállást megengedi.

A másik szabadságlevél pedig, mely a királyt minden év november havában Zaragozaban országgyűlés tartására kötelezi, kimondja, hogy a hivatalba lépésük alkalmával magukat jó és törvényszerű tanácsok adására, a megvesztegette-

téstől való tartózkodásra esküvel kötelező tanácsosokat a rendek választják, hogy ezeknek tanácsa szerint kell az ország összes ügyeit kezelni s végre, hogy ezen tanácsosok elbocsátandók és helyükbe az országgyűlés által mások választandók, mihelyt ezt az országgyűlés vagy annak azon része kívánja, melyhez Zaragoza városának követei csatlakoznak.¹

Ezen kiváltságlevelek azonnal életbe is lépnek, 1288 január végével Alonso a rendeket már is a tanácsstagok megválasztására hívja fel.

Az országgyűlés e tagokat, valamint egyéb magas államtisztviselőket is, nemsokára megválasztja s a király megerősíti őket.

Alonso tanácstörvényeinek keletkezése, — különösen azonban a második privilegium körül erős viták folynak. Kétséges legelőször az, vajon törvényesen jöttek-e létre?² Az a kérdés tehát, volt-e veto ez időben s ha igen, igénybe vétetett-e az?, mert ha igen, úgy alkotmányellenesen létrejött, illetőleg kicsikart törvénnyel van dolgunk. SCHVARCZ GYULA, a ki e kérdéssel

1] LADÁNYI a mi 1298-iki tanácstörvényünket ezen törvények utánezatának tekinti.

2] Egykor az aragoni országgyűlésnek 3 vetoja volt: tiltakozhattak a napirend, a szőnyegen fekvő tárgynak saját indítványuk felett való elsőbbsége és a tárgy ellen általában.

részletesen foglalkozik, MARTELL állítására ¹ utal, mely szerint 1592 előtt csakis a hibilitadorok jelentései, a benyújtott panaszokra és az igazságszolgáltatásra vonatkozó tárgyalások voltak kivéve azon általános szabály alól, a mely egyhangú határozathozatalt igényelt. Minthogy pedig — következtet SCHVARCZ — az 1287-iki privilegium tárgya nem tartozik a kivételek közé, mondhatjuk, hogy az nem jött létre alkotmányosan. Kétséges továbbá, hogy ezen törvény rendes időkre, az uralkodó kiskorúságának tartamára avagy az országgyűlés együtt nem létének idejére vonatkozik-e, s e felől maga MARINA sem képes felvilágosítani az ő «Toria de los Cortes» munkájában. Kétséges végre az is, hogy ezen az 1283-iki törvény szerint minden évben egybegyűlő országgyűlés mikép szavazhatott bizalmatlanságot? Feleletünk erre az, hogy a bizalmatlansági szavazat bármikor bekövetkezhetett,² azonban egyhangú határozathozataltól lőn függővé téve, vagy pedig az országgyűlés azon részének kívánalmától, mely a zaragozai követeket is magában foglalta. Az e szabad-

1] MARTELL XVII. századbeli író, műve: *Forma de celebrar Cartes en Aragon*.

2] Minthogy az 1283-iki törvény értelmében az országgyűlés évenként volt összehívandó.

ságlevelek felől alkotott képet azonban a fentebbieken kívül még BLANCAS «Mode de proceder»-je is megzavarja azon nyilatkozat következtében, mely szerint az országgyűlés csakis a királyi meghívólevélben foglaltak felett tanácskozhatnak.¹ SCHVARCZ GYULA erre két ellenvetést tesz, melyek valószínűvé teszik előttünk BLANCAS állításainak helytelen voltát. Ugyanis, a mint ő állítja, 1436-ban még fennállott a promovedorok intézménye² s a XVI. században is az állampolgárok kérelmezési joga,³ s mint-hogy e két időszak szabad intézmények tekintetében nem is hasonlítható a XIII. századhoz, igen valószínű, hogy 1287-ben minden országgyűlési tagnak volt kezdeményezési joga.

Hatvan év multán azonban (1347.), midőn a fejedelem hatalma már növekvőben volt, Pedro király válasza a tanácsosok választásának jogát kérelmező rendeknek már is az volt, hogy e

1] Ezen állításnak helyessége nemcsak e privilegiumokat, hanem az egész aragoni alkotmányt is illusoriussá tenné.

2] A promovedorok teljes kezdeményezési joggal bíró, hetenkint választott országgyűlési tagok voltak; ha pedig ezen joggal visszaéltek, minden tagra átszállott az (ha nem éltek vele a tagok által figyelmökbe ajánlott és különben czélszerű indítványok kezdeményezésére, avagy emlékiratoknak a napi-rendre való kitűzésére).

3] Ezt BLANCAS is elismeri, Comment. 49.

jog elévült. Kényszerűségből megvonta ugyan bizalmát a rendek által elbocsátásra ajánlott tanácsosoktól, sőt ki is nevezett olyanokat, kiket e célra a rendek kiszemeltek, mindez azonban csak tetszetős leple volt pénzzel és fényes hivataloknak kilátásba helyezésével elért cselfogásának, melynek eredménye az Union-nal való megmérkőzés s a Cortes október 4-iki egyhangú határozatai voltak. Ekkor határozta el az országgyűlés, hogy mivel az Union a helyett, hogy a törvény védelmére kelt volna, azt megszegte és súlyos vétséget követett el, e szövetséget törvényen kívül helyeztetik s hasonló sorsban részesülnek az általa kicsikart privilegiumok, javadalom eladások s egyéb rendelkezések. Az Union pecsétje megsemmisített, az 1287-iki privilegiumok pedig a Cortes által nyomban elégettettek.

A következő évben (1348.) IV. Pedro Aragonia királyainak az ország törvényeinek, szokásainak, privilegiumainak és szabadságának épségben tartására teendő koronázási esküjét¹ állapítja meg. Ez eskü foglalta magában a királynak azon kötelemét, mely szerint törvényt alkotni, a püspököket, apátokat, grófokat és

1] 1461-ben foglaltatott törvénybe.

vazalokat tiszteletben tartani és a nagyra-becsülés mértékét ezek irányában alkalmazni híveinek tanácsa szerint fogja.

Ez képezi az utolsó alkotmányjogi alapját azon felfogásnak, hogy Aragonia királya ország-lási ténykedéseiben tanácsosai többségének javaslatához van kötve.

A fennebb említett eskü szellemében járt el I. János, midőn az országgyűlés felhívására a tanácsosainak felelősségét kijátszó Villarayutot udvarából eltávolítá, Fernando, midőn tanácsosainak szavára hallgat és V. Alonso¹ is bölcsen igyekszik kormányozni.

A második idevonatkozó mozzanatszoportot Aragonia alkotmánytörténelmében a Justiza-intézmény képezi.

Ez intézmény, melyből nem egy elem ment át még a modern törvényhozások alapgondolatába is, midőn arról volt szó, hogy a képviselőház által vád alá helyezett miniszterek fölött oly esküdtszék üljön bíróságot, mely a felsőház által ennek kebeléből vagy mindkét kamara kebeléből alakíttassék,² felelős jellegű természetével és a felette később bíróságot is ülő

¹] Ezt a király maga is kijelentette.

²] SCHVARCZ GYULA: *A király tanácsosainak felelőssége Aragoniában és Magyarországon* III. András óta, 40., 41. 11.

inquisitorokkal sokban hasonlít a jelenlegi, hason czélra szolgáló institutiokhoz. Ha t. i. a Justiza olyasmit rendelt vagy tanácsolt, a mi az ország törvényeibe avagy szokásaiba ütközött s ezáltal valakinek a halálát, száműzetését, testi-, szabadságbüntetését okozta, hasonlókép halállal, száműzetéssel, testi-, szabadságbüntetéssel volt sujtandó, az okozott vagyonbeli kárt kétszeresen tartozott megtéríteni s elvesztette hivatalát, hivatali képesítettségét, a király kegyét, valamint a jogot a fejedelem házában, a mint a törvény magát kifejezi, vagyis udvarában megjelenni. Vétségeinek felderítésére szolgáltak az inquisitorok, a kikről a Monzonban tartott 1398-iki országgyűlés úgy intézkedik,¹ hogy őket az országgyűlés által választott nyolcz jelölt közül a király nevezte ki akként, hogy minden országgyűlési rendre egy inquisitor essék. Röviden ekkor az inquisitorok hatásköre egyedül vizsgálóbírói szerepre szorítkozott, maga a bíraskodás a király és országgyűlés kezében volt. Az 1467-iki Calatayudban tartott országgyűlésen alkotott törvény azonban számban 17-re szaporította ez inquisitorokat, kiket most már az országgyűlés nem jelölt, de sors-

1] Itt törvény is alkottatik felettük.

húzás útján választott, s feladatukká tette a bíráskodást is.¹

Castillában azon a XIV. század elején II. János király alatt történt rendelkezés, mely szerint a király tanácsa mellé a cortes által választott négy egyén legyen mindig az udvarnál és vigyázzon a törvények végrehajtására; Barcelona város polgárainak (II. Juan) felháborodása a király azon tette fölött, hogy fiát, Carlóst infanst Leridába hívatta és, mint királya élete ellen összeesküvőt bebörtönöztette és ennek következtében sereg- és hajóhad indításuk² a király gonosz tanácsosai ellen és IV. Enriquenek nyilatkozata, hogy Aragonia rendének ajánlatát, fogadja el a koronát, nem utasítja vissza, minthogy tanácsosainak többsége ellenkezőt javallott, mutatják, hogy ezen ország sem szűkölködik ily előzményekben.

Velence régibb történelmében szintén akadunk nyomokra, melyek hasonlóságot sejtetnek.

Már a VIII. században találunk itt kísér-

1] Itéleteket szavazattöbbséggel voltak hozandók, mely azonban, mint egyhangú ítélet, volt promulgálandó. IV. Pedro oly tiszteletben tartotta a Justizát, hogy hatalomkörét még akkor sem sértette meg, midőn ez fia elmozdítása ügyében fordult ellene.

2] A sereg Aragonia királyának zászlói alatt vonult ki a hadjáratra.

letet az országglási actusoknak két tribun beleegyezésétől való függővé tételére, 1032-ben pedig, a midőn a velencei köztársaság még monarchicus jellegű volt, törvény alkottatik, mely szerint a Doge actusai csak úgy lesznek érvényesek, ha a melléje rendelt két választott tanácsos ahhoz beleegyezését adja.¹ Később a XIII. század vége előtt e két tanácsos helyébe hat, a XIV. század elején a Tiepolo-féle összeesküvő kísérlet után pedig a «Tizek tanácsá»-ban kifejlődött Signoria lép,² melynek beleegyezése egyaránt szükséges volt a kormányzati ténykedések véghezviteléhez.

És ha tekintetbe vesszük, hogy az olasz műveltségű és velencei melléknévvel illetett III. Endre anyja olasz volt, hogy utolsó Árpád-ház-beli királyunk trónrajutásában anyagi és erkölcsi tekintetben is támogatva lőn nagybátyja, az olasz államférfiú Morosini Albert által, úgy nem valószínűtlen, hogy a mi 1298. XXIII. t.-cz.-ünk tulajdonképeni előképét Velencének ez institutioja alkotta.

Mielőtt azonban hazai jogtörténelmünkben

1] E tanácsosok mandatura ugyan nem volt állandóan ugyanoly tartamú, de aránylag nem volt hosszú időre szabott.

2] E borzalmat gerjesztő testület tagjai a következő egy évre választott tanácsosok voltak: a Doge, 6 Rossi és 10 Neri.

lapozgatnánk, el nem mulaszthatjuk felemlíteni az 1436-iki svéd törvényt, mely a király tanácsos választási jogát a birodalmi gyűlés¹ előterjesztéséhez köti. Hogy azonban itt nem érdekes sokáig vesztegelnünk, az országgyűlés 1590-iki határozata is bizonyítja, mely, midőn a király tanácsosait rossz tanácsadással vádolta, az elítélési jogot magának csakis törvényszegés esetére tartotta fenn.

Ez az, a mit a külföldről mondhatunk, térjünk át hazánk jogtörténetére.

Álmos felelete a kunoknak, midőn tőle békét kértek, mely az övéivel tartott tanácsból eredt,² Szent István megemlékezése a királyi tanács alkotmányos hozzájárulásáról,³ azt bizonyítják, hogy alkotmányunk soha sem volt kiszolgáltatva az államfő teljes önkényének, kezdettől el voltak hintve abban a korlátolt monarchia magjai.

A kormányzók felelősségét megállapító első törvényre már Kálmán király alatt aka-

1] A birodalmi gyűlés a király jóváhagyása mellett cooptatio útján egészült ki.

2] FOGARASI JÁNOS: «*A magyarhoni országos alkotmány fő-ágazatai*», 15. l. (Anonymus.)

3] II. törvénykönyv. Az adományozásról szólva így nyilatkozik: «beleegyeztünk a tanács kérelme folytán . . .» (Decr. L. 2. C. 5.)

dunk.¹ I. könyvének 11. fejezetében találjuk a törvényt, mely minden püspökmegyében évenként két² közgyűlés (synodus) tartását rendeli el. Itt úgy a főispán (supremus comes), mint a többi tisztviselők (comites et aliorum magistratum dignitates et potestates) megjelelendők voltak és e közgyűlések biráskodtak a királyi fő tisztviselők (Majores Ministri³ regis) s a várnagyok felett.

Ladányi Gedeon a parlamentaris kormány csirájának s a magyar alkotmány (jog-) történet fő-fő büszkeségének nevezi a nádori intézményt,⁴ a mely tulajdonkép sarkkő, jelezve a felelősség fejlődésének kezdetét a magyar alkotmánytörténelemben.

Nemcsak állásának függő helyzete a rendek bizalmától,⁵ melyet ugyan később II. Lajos tör-

1] CSILLAG GYULA: «A régi magyar alkotmány és az 1848-ki és 1867-ki évek közjogi alkotásai», 76., 77. 11.

2] Fülöp s Jakab apostolok ünnepén és sz. Mihály nyolczadán.

3] E kitét itt is használtatik.

4] *Modern alkotmányos monarchiai intézmények a középkori államokban*, 16. 1.

5] Az arany bulla 1231-iki kiadásának 3. pontja nagy befolyást biztosít a rendeknek a rosszúl kormányzó nádor eltávolítására. Ezen intézkedés, valamint egyebek is, sok hasonlóságot állapítanak meg a magyar nádor és az aragon Justiza-intézmény közt. «Ha a nádor, a király és ország ügyeit rosszúl

vénye azáltal, hogy e hivatal életfogytiglanivá változtattatott, nagy mértékben mellőzhetővé tett, hanem hivatalának sajátos helyzete is, mely a törvények őrévé¹ (arany bulla berekesztése), király és ország közti ítélőbirává (1492. XXXIII. és 1574. XVIII. t.-cz.) teszi e főtisztviselőt, szintűgy, mint helyzetének önállósága² («In Ungarn versagten selbst die Palatine, welche doch Stellvertreter des Königs waren und daher Ursache hatten, auf dessen

kezelné, — igéré II. Endre — kérjék, hogy mi más alkalmassabbat, a kit akarunk, nevezzünk helyébe és mi teljesíteni fogjuk e kívánságot». (1231.) PAULER: «*A magyar nemzet története*», II. k. 142. l. «III. András idejében a nádor ugyan a király által, de régi szokás szerint a nemesek előleges tanácsával neveztetett ki, mint ezt a nevezett királynak 1291. évben kelt, de hazai törvénykönyvünkbe nem iktatott t.-cz.-e tanúsítja. Annak első példáját, hogy a király a rendek tanácsa folytán nevezte ki a nádort, I. Lajos király idejéből birjuk Siklósi Miklós nádor leveléből, melyben mondja: «engem, kit a király kegyelme, a főpapok, bárók s országos nemeseknek egyhangú tanácsára Isten kedvező kegyelméből a nádori méltóságra emelt». és «Ezen szokást Albert király (1439. II. t.-cz.) világos törvény által is megerősítette, mondván: «Insuper quod Regia majestas Palatinum Regni antiqua constitutione Regni ipsius requirente, ex consilio Prælatorum, et Baronum ac Regni nobilium pari voluntate eligat.» CZIRÁKY-HEGEDŰS: «*A magyar közjog alapvonalai*», 76. l.

1] Hasonlít a Justiza jokörére.

2] A nádor tanácsadási joga törvényileg is ki lett mondva az 1741. XI. és az 1790. XVII. t.-cz.-ekben.

Willensmeinung Bedacht zu nehmen, beim Vollzuge dieser nichts selten den Dienst». BIEDERMANN: «Geschichte der oesterreichischen Gesamt-Staats-Idee» II. k. 5. l., mi csak azt bizonyítja, hogy ezen hivatal személyes meggyőződéssel lett viselve¹⁾ egyaránt képesítik, hogy kapuját képezze azon útnak, melyet meg kellett tennie a felelősség eszméjének, hogy öntudatos fejlettségre juthasson.

Ezután egyike a legszebb korszakoknak a felelősség történetében, melyben csakugyan szépen halad: III. Endre uralkodásának ideje.

Az 1291. IX. t.-cz. határozza, hogy régi szokás szerint: a nádor, az országbíró, a tárnokmester és a cancellár a rendek hozzájárultával választassék. A XXXI. pedig kívánja, hogy a rendek évenként jelenjenek meg Székesfehérvárott s vizsgálják meg az ország helyzetét, a főtisztviselők hivatalos eljárását, «hogy ott rögtön elvehessék érdemeik jutalmát, vagy büntetteik büntetését a mi és tanácsosaink által hozandó ítélet szerint». Hogy a király udvara fényesebb legyen és Magyarországot jobban kormányozzák, III. Andrásunk 1298. XXIII. t.-cz.-e a király fontosabb országlási actusai-

1] Hasonlót mond LECHNER a kettős peccséttel rendelkező cancellárról (esztergomi érsekről).

nak¹ érvényességét² 3—3 hónaponként országgyűlésileg választott, s kellő fizetést húzó tanácsosainak beleegyezésétől teszi függővé.³

Ezen intézkedések III. Endre alatt a gyakorlatba is átvitettek s a közélet szerintük alakult. III. Endre « . . . az érsekek, püspökök, és az ország által melléje rendelt tanácsurak véleménye szerint meghagyta . . . » (PAULER: «A magyar nemzet története». II. k. 538. 1.) «A felvidéken Ladomér, János érsekek, András egri, Páska, nyitrai püspök és más világi tanácsosa javallatára Amadé nádort nemcsak összes jószágaiban, de Ungvármegye összes

1] Szintügy az adományoknak és kinevezéseknek.

2] Itt az érvénytelenség, Aragonban az ellenszegülés képezi a sanctiót.

3] Rendesen 2 tanácsúr és 1—1 püspök az esztergomi és kalocsai egyházmegyéből. III. Endre tanácsában helyet foglaltak: «E tanács lelke Ladomér volt és Huntpáznán János, a kalocsai érsek. Benne volt Aba Amadé, kit nádorrá tettek; Barsa Loránt vajda s Ivánfia Gergely . . . » PAULER: «A magyar nemzet története», II. k. 535. 1. A három hónapi hivataloskodás, minthogy igen rövid tartamú, a törvényhozói testület nagy ellenőrzői jogát s a tanácsosok felelősségét állapítja meg. Ugyanígy volt ez Luccában, Pisában, Sienában és egyéb olasz köztársaságokban is. MONTESQUIEU is ugyanily értelemben nyilatkozik (livre II., chapitre III. p. 15.): Dans toute magistrature il faut compenser la grandeur de la puissance par la brièveté de sa durée un an est le temps que la plupart des législateurs ont fixé: un temps plus long seroit dangereux, un plus court seroit contre la nature de la chose.

jövedelmei és járulékai birtokában is, amint László királytól kapta, megerősítette »
(PAULER: «A magyar nemzet története» II. k. 541. 1.)

Megállapítottatott ekkor az országgyűlésileg választott és e testületnek felelős tanácsosok mellőzhetlen volta. Igaz, hogy a felelősség a királylyal való megosztottságánál fogva illusoriussá válhatott, hogy a hivatal 3 hónapi tartamán belül az országgyűlés nem érvényesíthette ellenőrzési jogát, hogy a «fontosabb» kitét ingadozóvá tette azon actusok körének határát, a melyek tanácsosi megegyezést igényeltek, de tekintsünk szét a XIII. században s nem fogunk találni hozzá hasonlót, sehol, egész Európában.¹

A III. Endre utáni zavarokban a hozott törvények többé fenn nem tartatnak, sokára letűnik a felelősség vezércsillaga, mit Ladányi

1] SCHVARCZ GYULA: *A ministeri felelősség eredete*, 19. 1. Sem a Pfalzgraf intézményben, sem Svédországban, sem Lengyelországban, hol inkább az uralkodó, semmint a tanácsosok felelősségének megállapítására törekedtek, nem találunk hasonmására. LADÁNYI III. András tanácstörvényei által, melyek SCHVARCZ szerint is többet foglalnak magukban, mint az 1258-iki angol törvény (1258—1316-ig Angliában a mi tanácstörvényünkhöz hasonló mozzanat elő nem fordult.) a nemzetnek a főkormányra vonatkozó befolyását látja megállapítva.

nagyrészt a nemesség adómentessége folytán az ellenőrzés szükségét nem érző particularis rendi érdeknek¹ tulajdonít s reámutat Angliára, hol a mi szokásainkkal ellenkező viszonyok és okok ellenkező eredményt szültek,² fejlesztettek ki.

Majd a Mária királynő fogsága alatt tartott budai országgyűlésen alkotott 1386-iki III. t.-cz. szerint a király kötelezve van az ország érdekeit is szem előtt tartó tanácsurak véleményét követni, a rossz tanácsadót pedig kizárni tanácsából.³

Zsigmond 1397-iki (Temesvár) decretuma⁴ csúfosan elmozdítandónak mondja azon nádort, országbíró, bánt, avagy várispánt, a ki a király által reája bizott hivatalt nem viseli kellően.

I. Ulászló 1440-ben megerősíti az 1298-iki t.-cz.-et.

Szóval a III. Endrét követő XIV. század

1] Szerinte ez tette azokat mellőzhetőkké.

2] LADÁNYI: *«Modern alkotmányos monarchiai intézmények a középkori államokban»*, 22., 23. 11.

3] CSILLAG GYULA: *A régi magyar alkotmány és az 1848-ki és 1867-ki évek közjogi alkotásai*, 78. 1. Úgy az 1291-iki, 1298-iki, mint az 1386-iki t.-czikkek hiányzanak a Corpus jurisból.

4] A reánk csonkán szállt szöveget KNAUZ NÁNDOR felezte fel.

második felében is mutathatunk föl-fölcsillanó mozzanatokot, de nem oly határozott kinyomatúakat és nem oly összefüggő kapcsolatban, hogy ne lenne igaz Ladányi mondása « . . . csak rövid általánosságban említem meg, hogy ezután, ha nem is halt meg a gyermek, de aludt». ¹

A Hunyady János mellé ennek ellenőrzésére 1446-ban adott tanács, a Posthumus László alatt a királyi jövedelmeknek a kamarában való kezelésének és hováfordításának megvizsgálására 1454-ben kiküldött országgyűlési bizottság, az 1458-iki ² és 1478-iki (X.) országgyűlések, melyek Mátyás király mellé egyaránt tanácsosokat rendeltek, az ugyancsak Mátyás alatt a koronaöröknek a király és az országgyűlés által való választása, mely együttes választást külömben az 1439. II. (nádor), 1492. XXXIII. és 1526. II. és XXII. t.-cz.-ek ³ is egyaránt sürgetik, mind bizonyságok a mellett, hogy a gyermek meg nem halt, csak életjelenségei lettek nehezebben észrevehetőkké.

A XVI. század elején azonban, ép úgy, mint

1) LADÁNYI GEDEON: *Modern alkotmányos monarchiai intézmények a középkori államokban.* 26. 1.

2) Hat tanácsost rendelt a király mellé.

3) A főbb tanácsosokra vonatkozólag.

a XIII. század végén, a tanácsos felelősség történetének egyik legszebb korszakát üdvözölhetjük.

II. Ulászló már a diplomában kötelezi magát, hogy magyar ügyek felett csakis magyar tanácsosok közbejöttével fog tanácskozni és határozni, idegeneket pedig kizár e tanácsból (10. §.), javadalmakat, különösen érsekségeket, püspökségeket, apátságokat és prépostságokat az ország főpapjai-, bárói- és tanácsosainak határozottan kijelentett akaratával csakis érdemes magyar alattvalóknak fog adni (11. §.).

Az 1507. V. t.-cz.¹ szerint a királynak az előző cikkekben említett biráknak (assessoroknak)² és egyéb tanácsosainak tudta (scitum) nélkül a közügyekre nézve kiadott rendeleteit érvényteleneknek decretálja. A 7 évvel utóbb alkotott 1514. II. t.-cz. pedig a királyi jövedelmek elzálogosításának érvényességéhez a tanácsosok beleegyezését is megkívánja. II. Ulászló korában tehát a királyi rendeletek érvényessége részben ismét a tanácsosok megegyezésétől, általában azonban azoknak beavatottságától tétetik függővé.

1] Szépen nyilatkozik e t.-cz.-ről SCHVARCZ GYULA: *«A király tanácsosainak felelőssége Aragoniában és Magyarországon III. András óta»*, 58., 59. 11.

2] Ezen assessorok választás útján nyerték el hivatalukat.

És, hogy ezen beavatottság ne csak merő formalitas, hanem az alkotmány biztosítására szolgáló intézmény is legyen, az 1500. X. t.-cz.¹ a tanácsosok tisztévé teszi megesküdni király és rendek előtt, hogy tanácsadásuk mindig a király iránti hűséget,² annak javát, az ország szabadságát és közjólétét tartandja szem előtt, sőt az 1507. VII. t.-cz. a felelősséget szorosan körülírja; az eljárást a feljelentett tanácsos ellenében, valamint büntetését, melynek meghatározását az országgyűlésre ruházza, részletesen megállapítja: *Si quis in Consilio Regio contra Regni Decreta ageret, ab Assessoribus in Diæta denunciari debeat. Si quis Dominorum aut Regnicularum in Consilio Regiæ Majestatis contra Libertatem et commune Bonum atque Statuta hujus Regni palam publice et temerarie agere attentaret, talem³ teneantur præscripti Domini Assessores, in Generali Diæta proxime ventura, universis Dominis Prælatiis, et Baronibus, ac ceteris Regnicolis; ex nomine manifestare. §. 1.*

1] Ezen törvény külömben a királyi tanácsnak 16 juris peritus főpappal és főnemessel való szaporítását is elrendeli.

2] CSILLAG GYULA: *«A régi magyar alkotmány és az 1848-ki és 1867-ki évek közjogi alkotásai»*, 79., 80. 11.

3] (Ezt.) A többi tanácsosok (illetőleg az ország v. kormánytanács) a tettes tanácsost és a merényletet is tartoznak feljelenteni.

Quem ibidem, tamquam Reipublicæ, libertatisque Regni proditorem et turbatorem, in rebus et persona, juxta sua demerita, iidem puniendi habeant facultatem. S a mindjárt következő VIII. cikk ezen büntetést is kiszabja, mely egyházi személyt méltóságának és javadalmának elvesztésével, világi személyt (zászlóost v. nemest) pedig vagyonkobzással és számkivetéssel sújt.

És ezen korát jóval megelőző, monumentalis alkotmány többé el nem évül, nem töröltetik el más intézkedéssel s habár az ezután következő Habsburg korszak nem is kedvezett a benne foglalt eszmének, még közvetlen az 1848-iki átalakulások előtt is érvényben van s úgy Kossuth, mint Zemplén megyének közügyekkel állandóan foglalkozó választmánya sürgeti alkalmazását.¹

1] KOSSUTH az 1848. január 14-iki kerületi ülésben mondja: «Ez olyan eljárás, hogy a királynak e részbeni tanácsadóit Ulászló törvénye szerint büntetés alá kellene vonni». (Szóval még 300 év multán is egy oly nagyeszű férfiú, mint KOSSUTH, ily nagy súlyt helyez reá.) Márczius 29-én egy más ügyben Somogy követe, Madarász László, is ily értelemben nyilatkozik. Zemplénmegye közügyekkel állandóan foglalkozó választmánya márczius 2-án Sátoralja-Ujhelyen elhatározta, hogy a követek utasítandók, miszerint a kormány iránti bizalmatlanságukat jelentsék ki s az 1507. VII. és VIII. t.-cikkek értel-

S habár, a mint fennebb említettem, az anyaországban nem találkozunk is többé oly mozzanatokkal, melyek Ulászló korszakának méltó folytatását képezhetnék,¹ az anyaországtól ekkor elszakadott Erdély annál szebb institutiokat képes felmutatni.

Bartsai conditioja a fejedelmet fontosabb actusaiban, az ország házaiban főtiszteknek, főispánoknak, fiscálisoknak, végvárbeli főkapitányoknak, és azokban levő minden derekas tiszteknek kinevezésében tanácsosainak (12.) meg-egyezéséhez köti, a kiket a fejedelemmel együtt az ország választ. E tanácsosok, kik a rendek előtt az ország hűségére esküsznek meg, ha rosszat tanácsolnak, illetőleg olyat, a mi az ország törvényeivel ellenkezik, nemcsak hogy az általok tanácsolt rendeletek megsemmisítését

mébeni eljárást eszközöljék, minthogy az az 1790. X., XII. és 1537. XXXVII. t.-cikkeket megsértette s ezáltal minden alkotmányos honfi bizalmát elveszté. LEDERER BÉLA: *Gróf Andrássy Gyula beszédei*, I. k. 35., 56., 57. ll. (Hogy mily szoros viszony volt követ és megbízói között, mutatják Lónyay és Andrássy követjelentései is, melyek nemcsak hogy az országgyűlés legapróbb részleteiről adnak felvilágosítást, hanem országgyűlési üzeneteket is küldenek, pótutasításokat kérnek.)

1] Az 1542. XXX. t.-cz., hogy a helytartó mellé a főpapok és világi főurak rendéből tanácsosok adassanak, nem homályosíthatja el fentebbi állításomat.

idézük elő, hanem az országgyűlés által præscriptioval és notoriussággal sújtatnak. Kemény conditioja, mely a fejedelmet kötelezi, hogy a követtségeket a tanács jelenlétében hallgassa ki és titkon ne fogadjon senkit, kimondja, hogy a fejedelem csakis a tanács megegyezésével kérelmezzon valamit. Végre Apafi conditioja egy a főrendből a fejedelem és a rendek által választott thesaurariust rendel az ország jövedelmének beszédésére.¹

Azt hiszem, a fentebbi három conditio elég bizonyosságot szolgáltat azon állításom megerősítésére, mely szerint Erdély az anyaországgal ellentétben szép institutiókat képes e korból felmutatni.

Mielőtt áttérnénk e tanácsosi felelősség jelenlegi formájának előzményeit képező törekvések ecsetelésére, jelezni akarom még azon állapotokat, a melyekben ez intézmény a Habsburg korszak két utolsó évszázadában leledzett.²

Az 1655. VII. t.-cz. megkívánja, hogy a ka-

1] SCHVARCZ GYULA: *A miniszteri felelősség eredete az európai alkotmánytörténelemben*, Budapest, 1883. 4. és 5. ll.

2] SCHVARCZ Eszterházy Miklósnak 1637-ben megjelent munkáját is megemlíti. «*A miniszteri felelősség eredete az európai alkotmánytörténelemben*», 29., 30. ll.

tonai parancsnokok részére adandó utasítások is a magyar tanácsosok részvételével állapíttassanak meg, az L. t.-cz. szerint pedig a nádoron kívül a cancellár melletti tanácsosok is értesítendőek a követek küldéséről. Hasonló czélzattal birtak, már t. i., hogy a király a kormányzatot magyarok tanácsával s magyar kormányközegek útján gyakorolja, az 1715. XVII., XVIII., 1723. IV., CI., CIV., 1741. XI., 1791. XIV. és XVII.¹ t.-cz.-ek.²

A personalis unio, mely a történelem folyamán Magyarország és Austria között kifejlődött, már, hogy úgy mondjam, eo ipso magával hozta a jogi gondolkodás szükségességét, legalább annyit, hogy a természeti személytől a jogi személyt megkülönböztethessük. Németország még sokáig azután magánjogi felfogásokban maradt elmerülve, a midőn mi már képesek voltunk felfogni az «unus homo plures continens per-

1] Elrendeli, hogy különösen a törökkel való béke magyarok tanácsával is köttessék meg.

2] E törvények a nemzetnek a közügyekre vonatkozó befolyásának megerősítésére irányuló törekvését jelzik. Az elnyomás a nemzeti szellemet ébresztette és oly külön irányban nyilatkoztatta meg, mely a kormányzati társulást elősegíté. Ez időbe esik a magyaroknak az 1706-iki békeközlvetítőkhöz intézett és egy az országgyűlésnek számadó királyi kamara felállítását sürgető beadványa. BIEDERMANN i. m. II. k. 152. l.

sonas»-féle jogi elvet,¹ a midőn mi már, nehogy államiságunkat elveszítsük, kénytelenek voltunk a természeti személytől az államkormányt elválasztani, megkülönböztetni a magyart az osztráktól és az előbbinek használatát követelni a magyar ügyek intézésekor S így magyarázható az, hogy a felelősség eszméjének éppen nem kedvező Habsburg korszakban is, miért találkozunk annyiszor a tanácsosok igénybe vételét sürgető határozmányokkal, melyek eredetileg ugyan nem a felelősség eszméjének szolgálni voltak hivatva, de a magyar állameszmének csak közvetve voltak ébrentartói a felelősség már már kivesző institutiojának.

Ez eszmemenet kényszeríti oda a nemzetet, hogy az országot érdeklő külügyek tárgyalását a magyar királyi udvari cancellariával véli megosztandónak,² hogy hatalmat ad a helytartótanácsnak (1791. XIV. t.-cz.) a törvénybe ütköző királyi rendeleteknek azon hitnél fogva való felfüggesztésére, melylyel a király és ország iránt le van kötve, észrevételeinek a király előtt való megtehetésére és egyszersmind arra, hogy a nádort közbenjárásra kérhesse

1] POLNER ÖDÖN: *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya*, 63. 1.

2] Ez különben törvényes intézkedés is.

fel.¹ Hogy azonban mindezen institutiók nem nagy súlylyal birtak, mutatja az, hogy, ha a király nem tért el előbbi rendeletétől, a helytartótanács azt foganatosítani tartozott. Inkább a jelenlegi megyei felirási joghoz, semmint egy önálló kormányhatóság magatartásához hasonlított ez eljárás.

Térjünk át a tanácsfelelősség magyarországi történelmének utolsó szakát képező s a felelősség modern alakjának közvetlenebb előzményeire.

A legelső biztos támpontot a törekvések felfedezésére a Tisza-melléki követek kerületi táblájának az 1741-iki országgyűlésen hozott határozatai nyújtják. Ezeknek értelmében a nádorválasztás és hatáskörének helyreállítása, valamint az 1681. II. t.-cz. egyaránt a helytartótanács megszüntetését kívánják s a magyar ügyeknek magyarok által való vezetését sürgető törvények, az 1519. XXXIX. és 1608. k. e. XVIII. t.-cz.-eknek megfelelőleg alkotandó magyarokból álló ministerium meg fogja gátolni az idegen befolyást.² Majd az 1790—91. évi or-

1] 1801. évi utasítás 2. §. Ezen functio a ministeriális kormányzat egyik legfontosabb feladatát képezi.

2] HORVÁTH JÁNOS: *A magyar királyság közjoga.*

szágygyűlésen a dunántúli kerület hitlevél javaslata már kötelezni akarja a kormányt, hogy a közjövedelmekről vezetett számadásait az országgyűlés elé terjeszsze. A Tisza-mellékiek ez iránybani javaslata pedig a helytartótanács törvénytelen eljárása és azon körülmény folytán, hogy abban az 1741. XI. t.-cz. ellenére idegen, nem nemes, birtoktalan és az ország törvényeit nem ismerő tagok is helyet foglalnak, a Sz. István I. kötet 7. f., II. k. 37. f., az 1518. XXXIX. és 1608. X. t.-cz.-ek értelmében egy, a törvénytelen rendeleteket visszautasító, független, a közpénztárt kezelő és erről az országgyűlésnek számoló Senatus Regni Nationalis felállítását sürgeti, mely a nádor elnöklete alatt két püspökből, az országzászlósakból, a kincstárnokból és a fiscusokból, végre 6—6 kerületenkint választott tagból állana, s úgy testületileg, mint egyes tagjai útján, ha az országgyűlés által adandó utasításoktól eltérne, büntethető, elmozdítható és újonnan alakítható lenne.¹

Sok vajudás után bár, de végre mégis győzött az igazság; az 1848. III. t.-cz. 4. és 18. §-ai

¹ CsILLAG GYULA: «A régi magyar alkotmány és az 1848-ki és 1867-ki évek közjogi alkotásai», 82., 83. II. és HORVÁTH JÁNOS: «A magyar királyság közjoga», 527. 1.

érvényre emelik a ministeri felelősség korszakalkotó elvét.¹

Mindezek után csak állást foglalhatunk KISS,² CSILLAG³ és HORVÁTH JÁNOS⁴ mellett, kik egyaránt régi, alkotmányos hagyománynak mondják a ministeri felelősséget, melynek csak új, a kornak megfelelő alakot kölcsönzött az 1848. évi törvényhozás.

Egy szóval mi is SCHVARCZ nyilatkozatához járulhatunk HALLAM és mindazok ellenében,⁵ a kik e tárgy iránt érdeklődtek, s figyelmüket a magyar jogtörténetre ki nem terjesztették: «Valóban, nem csak hazánk múltja iránt méltánytalan, — de az európai államtudomány érdekeit csorbítja meg az, a ki a magyar alkot-

1] A *Pesti Hirlap* 1848. április 6-iki számában olvashatjuk, hogy Zemplénmegye Sátoralja-Újhelyen tartott rendkívüli közgyűlésén (márczius 22-én) már a ministerek perbefogását emlegetik (mi a legmodernebb és alkotmányjogilag leghelyesebb parlamenti felfogásnak felel meg). Ez is azt bizonyítja, hogy a felelősség már ismeretes volt a magyar jogban, mert néhány hét alatt nem válhatott a jogi gondolkodás alkotórészévé.

2] KISS ISTVÁN: *Magyar közjog*, 472. 1.

3] CSILLAG GYULA: *A régi magyar alkotmány és az 1848-ki és 1867-ki évek közjogi alkotásai*, 76. 1.

4] HORVÁTH JÁNOS: *A magyar királyság közjoga*, 295. 1.

5] HALLAM örökbecsű műve: *View of the state of Europe during the middle ages*. Foglalkoztak még e tárggyal különösen: MAY, MACAULAY stb.

mányfejlődésnek e kora vívmányait ignorálja». ¹ Faji elszigeteltségünknek nem kellene a szabad vizsgálódásban korlátot képeznie, a mint nem képezett korlátot a spanyol nyelv kis kiterjedettsége SCHVARCZ GYULA azon sikerrel folytatott tanulmányainál, melyek ZURITA és BLANCAS körül forogtak.

A mint azonban lassanként előtérbe helyezkedik az államfőtől megkülönböztetett kormány önállósága és felelőssége, azon mértékben merül el szükségképen a király személyisége a kormányban, a parlamentben s a király személytelen lénynyé, az impersonalis koronává válik, melynek nevében történik minden, de a mely mögött a parlament s ennek bizottsága a kabinet a valóságos működők. ² Szóval kormányfelelősség és impersonalitas egymással szoros összefüggésben levő intézmények és, ha szabad magam így kifejezni, úgy mondhatnám, a prærogativak rendszere a kormányfelelősséggel, az absolutismus az impersonalitással egy-egy compensationalis ingát képeznek.

E szoros összefüggés indít arra, hogy az im-

1] «*A ministeri felelősség eredete*», 31. 1. Ugyanígy nyilatkozott 1872. XI. 11-én LADÁNYI GEDEON is: «*Modern alkotmányos monarchiai intézmények a középkori államokban*», 3. 1.

2] CONCHA: «*Újkori alkotmányok*», II. k. 473. 1.

personalitást itt, közvetlen a kormányfelelősség után, vonjam tárgyalásaink körébe.

Az impersonalitás egyike azon jogi elveknek, melyek ritka kivétellel állandóan irányzói voltak az állam életének. Leszámítva a monarchomachok sectáját (MILTON JÁNOS iratai.), a kik a nép jogát az önkényes uralkodó felelősségre vonhatására törekedtek megállapítani,¹ a régi germán törzsfőnökök, a választófejedelmek és a Pfalzgraf utján a császár,² a Justiza utján a spanyol király és újabban a franczia császár³ felelősségét nem igen tudnánk ez elv alóli eltéréseket felmutatni.

Az impersonalitás legtökéletesebben azon theocraticus felfogásokban testesül meg, melyek az uralkodót csakis saját lelkiismerete és Isten előtt tették felelőssé és reája, mint Isten földi helytartójára tekintettek.⁴ A legkezdetlegesebb

1] BLUNTSCHLI a köztársasági elnök felelősségét akarja megállapítani. Ez persze csak a monarchomachok fejében fogamzhatott meg.

2] A német «Reichsverfassung» szerint «war des Kaisers Richter, besage der goldnen Bulle, der Pfalzgraf am Rhein!» PIERER H. A.: *Universallexicon*. E tekintetben hasonlít az aragon Justizához.

3] Az utolsó császárság megállapításakor Franciaországban a trónörökösödéssel együtt a fejedelem felelősségét is kimondták.

4] PFIZER a ROTTECK-WELCKER-féle «*Staatslexicon*» VI. k. 51. lapján a «Fürst» czikkben.

korban minden jognak forrása a fejedelem volt, az államfő nyilatkozatai képezték egy hasonló műveltségi állapotban levő nép anyagi jogának összességét. Ily állapotok között természetes, hogy a fejedelem személytelen volt. Hogy azonban személytelen maradjon akkor is, midőn a népek gondolkodásában többé nem képezi az anyagi jog forrását, sőt talán még az alakit sem, akkor ennek fenmaradására okvetlen szükség van a politikai belátás egy nagyobb fokára s egy oly intézmény létesítésére, mely a fejedelem felelősségének előnyeit annak hátrányai nélkül magáévá teszi.¹ Az államjogi írók közül különösen MOHL² foglalkozik e kérdéssel: jogi³ és politikai okokból elvetendőnek tartja a

1] TODD: *«Parliamentary Government in England»*, fordította DAPSY LÁSZLÓ, I. k. 8. 1. *Kossuth Lajos Iratai*, IV. k. 409. b. jegyzet, 2. mondat.

2] *«Az államtudományok encyclopaediája»*, 152., 153., 154. és 155. II.

3] A fejedelem felelősségének jogi okokból való helytelenségéről így szól: «Részint magában véve ellenmondás volna az ily felelősség; felelős csak magasabb irányában lehet valaki s az államfő felett senki sem áll». MOHL azonban elfelejtí, hogy a király fölött is van valami s ez a törvény, az alkotmány; s ha úgy okoskodunk, mint ő, azon főrend, ki a minster felett itél, felette áll, mint főrend. Ez bizonynyára nem áll, de felette fog állani mint tagja azon bíróságnak, melyet ily hatalommal az alkotmány ruház fel. Ugyanígy lennénk a

fejedelem felelősségét, s a kormányhatalomnak az alkotmány körülírta határok közt való tartására a tanácsosok felelősségét ajánlja. «Az újkor általános felfogása a felelősség alóli feloldás mellett nyilatkozott», de «a hivatalnokok felelőssége lehetőségét s czélszerűségét senki sem fogja kétségbe vonni».

A fentebbieken kívül egynehány adatot akarok még Anglia és Magyarhon történetéből az impersonalitás tanára vonatkozólag felsorolni.

Már IV. Eduardot figyelmezteti Markham főbíró, hogy a fejedelem senkit sem fogathat el, mert ha sérelmet követne el, ezt nem lehetne orvosolni. I. Jakabot pedig bírái visszatartották az ítélkezéstől, mert a királynak, — a mint mondták, — erre nincs joga.

Anna királynő alatt történik (1711.), hogy a lordok házában vita közt a fejedelmi impersonalitást s a ministeri felelősséget határozottan kinyilatkoztatják, s habár védbeszédeikben még Oxford (honárulás)¹ és Somers² (Pecsételő can-

fejedelemmel is. (Természetesen szétválasztva kormányzói hatalmát a törvényhozóitól.) Az ok nem jogi, hanem politikai.

1] TODD: «*Parliamentary Government in England*», fordította DAPSY LÁSZLÓ, I. k. 225., 226. ll.

2] Fölmentetett. Lord Hardwick, a cancellarságban Somers utóda, ezekkel ellentétben II. György kérelmét, hogy üsse a

cellár. 1698. Partition treaties.) lordok is a király egyenes parancsára hivatkoznak, jelenleg többé nem látszik erkölcsi paradoxonnak a fejedelem felelőtlensége,¹ azon alkotmányos elv megvalósulását látjuk benne, hogy a hibás kormányzás azoknak tulajdonítható, a kik azt tanácsolták s, hogy a tanácstól elválaszthatlan a felelősség.²

Nálunk azonban, hol a királybüntetéseknek szintén akadunk példaira,³ hol 1848 előtt a király és kormánya közti megkülönböztetés hiányzott⁴ s ennek következtében még a harminczas években sem tűrik a kormányzat erősebb megbirálását,⁵ sőt a hol az alsó házban még 1834-ben is vita keletkezik az államhatalmak viszonya felett, sőt ezt hevesen is vitat-

nagy pecsétet az általa kötött szerződésre, azért tagadja meg, mivel Angliára károsnak véli. Harris' Life of Hardwick.

1] Ha azonban a király fejedelmi jogainak háborítlan gyakorolhatására kellőleg fel nem világosított az ügyek állásáról, Campbell lord szerint még a parlament ügyeibe is beavatkozhatik.

2] Lord North szerint.

3] Péter, Zsigmond, a ki az országnagyok által törvénytelen tettei miatt börtönre vettetett, stb. Ily esetek azonban még merőben ellenkeznek a fejedelmi impersonalitás tanával.

4] CSILLAG GYULA: «A régi magyar alkotmány és az 1848-ki és 1867-ki évek közjogi alkotásai», 71. 1.

5] KOSSUTH LAJOS: «Országgyűlési Tudósítások».

ják,¹ az impersonalitás, mely második alakjában a jogi fejlettségnek már kétségtelenül magasabb színvonalát követeli meg (a fejedelem természeti és jogi személye-, a köz- és királyi magánjövedelmek-, az államfő és kormánya közti különböztetés) Angliával ellentétben csak új fogalom lehet.

Ezen vívmányt is az 1848. év hozta meg:² kimondotta az impersonalitás elvét³ és megállapította a kormányfelelősséget.

Parlamenti gyakorlatunk azonban, fájdalom, még most sem mutatja ez elv teljes átértését: Andrássy miniszerelnök még 1867 decz. 5-én is így nyilatkozik: «... mit úgy is lehetne magyarázni, mintha bizalmatlanságot tartalmazna nem csak a miniszterium, hanem a feje-

1] KÓNYI MANÓ: *Deák Ferencz beszédei*, I. k. 38., 42. 11.

2] 1848. III. t.-cz. I. §. «Ő Felségének a királynak személye szent és sérthetetlen.»

3] FOGARASI JÁNOS impersonalitást még a közakarat valódi érvényesülésére is elengedhetlennek (alapfeltételnek) tartja. *«A magyarhoni országos alkotmány főágazatai régibb és újabb időben»*, 8. 1. Hogy mikép különzi el a szentség és sérthetlenség a fejedelmet kormányától, szépen ecseteli Andrássy Gyula 1847 nov. 24. beszédében: «Erre nézve a különbség a két fél közt csak abban van, hogy azon jobbágyi hódolatot, melylyel mi a fejedelem iránt viseltetünk, a másik fél a kormányra is ki akarja terjeszteni.» LEDERER BÉLA: *«Gróf Andrássy Gyula beszédei»*, I. k. 17. 1.

delem iránt is». ¹ Ez meg nem egyezik az alkotmányos fogalmakkal, a mint azt az utána szóló Ghyczy meg is jegyezte.

A felelősség az ellenjegyzésben testesül meg s habár az ellenjegyzés sohasem lehet oly terjedelmes, hogy a felelősséget teljes mezbe öltöztethetné, mindazonáltal ez intézmény kifejlődésének sok helyütt hatalmas előmozdítója volt. Vegyük a felelősséget ez oldaláról is bonczkés alá.

Az ellenjegyzés kezdetben a főtisztviselőknek csak formai hozzájárulását igényelte, a mint azt az 1665 november 2-án Salzburgban kiadott ² és Hocher meg Abele aláírását viselő s az 1667 június 20-án megjelent és Hocher meg Grustner aláírásaival ellátott rendelet mutatja, ³ később azonban és pedig különböző okok közrehatása folytán e hozzájárulás a formszerűség szűk korlátaiból kivetkőzött s a meggyőződés kifejezésévé vált.

CONCHA mondja («Ujk. alkotmányok» II. k.

1] LEDERER BÉLA: «Gróf Andrássy Gyula beszédei» I. k. 271. l. Még a régi és az újabb elméletektől ugyan át nem hatott fel fogásoknak maradéka.

2] Legfelsőbb rendelet.

3] BIEDERMANN: «Geschichte der oesterreichischen Gesamt-Staats-Idee», I. k.

449. l.): «A királyi főtisztviselők hozzájárulásának szüksége a király tényeihez, a felelősségre való tekintet nélkül is rég megállapított elv volt az alkotmányban az által, hogy a király, mint már COKE mondta, csak okmányilag parancsolt s tényei érvényessé a pecsétek által lettek, melyeknek őrzői e főtisztviselők voltak, kiknek pecsételési kötelelességeit a törvény és esküjök szabályozta». Már IV. Eduard alatt a király ellenszenve daczára kimondják, hogy a fejedelem magánpecsétje alatt kiadott kincstári utalvány avagy adománylevél érvénytelen, Erzsébet alatt pedig, hogy érvényéhez a chancellor által őrzött nagy pecsét kívánatos.¹ Ezen intézkedés és alább elősorolandó s lassanként keletkezett okok folytán a chancellor önálló hozzájárulásától tétetett függővé a kir.

1] TODD: «*Parliamentary Government in England*», fordította DAPSY LÁSZLÓ, II. k. 267. l. «Oly nagy volt a régiek bölcsesége, hogy mindannak, a mi a nagy pecséten átmegy, oly sok kézben kell megfordulnia, nehogy valami törvénytelen vagy helytelen történjék a nagy pecsét alatt, melyet oly nagyra tart a törvény; s a miatt is, hogy a király nevében helytelen vagy kicsalt parancsok útján olyasmi ki ne adassék, a mit ez nem akart.» (HEARN: «*Government of England*», 95. l.) CONCHA: «*Ujkori alkotmányok*», II. k. 364. l. A fontosabb ügyek elintézésénél a Chancery napjainkig megtartotta e szerepét, sőt jelenleg a Lord Privy Seal hivatal kizárólag pecsétalkalmazás czéljából áll fönn. E lord a kabinet tagja.

rendeletek érvényessége. Sőt e pecsételés alakjában való hozzájáruláshoz a Settlement Act egy életbelépte előtt visszavont intézkedése¹ a titkos tanács gyűlött «cabinet» bizottságának, hol e tanácsnak az ország kormányzására vonatkozó ügyei intéztetnek, határozataiban tanács-csal avagy szavazattal résztvevő tanácstagok aláírását is csatolja.² Ezen angol viszonyok analogiájára alakultak hazánkéi is: a cancellaria-hoz tartozó ügyek (belügyek, a pénzügyi és hadügyi kormányzat kivételével) hogy érvényesek legyenek, e kormányzók útján voltak intézendők³ s a cancellár nálunk is a pecsét őre volt.⁴

Több ízben említettem azonban különös okokat, melyeknek révén a pecsételés, illetőleg az ellenjegyzés önálló jelleget öltött; magának az intézménynek megismerése után tehát most már ismerkedjünk meg ezen a tanácsfelelősség történetében oly fontos szerepet vivő, átido-mító körülményekkel is.

CONCHA mondja az «Újkori alkotmányok»-

1] 12 et 13 Will. III. c. 2. egyik záradéka.

2] CONCHA: «Újkori alkotmányok», II. k. 449., 450. 11.

3] CZIRÁKY-HEGEDŰS: «A magyar közjog alapvonalai», 222. 1. KISS: «Magyar közjog», 386. 1. A privilegiumok a cancellár által is aláíratlak Pallas-féle Nagy Lexicon X. k. 564. 1.

4] CZIRÁKY-HEGEDŰS: «A magyar közjog alapvonalai», 219. 1.

ban (II. k. 449. 1.): »Annak okát, hogy a királyi főtisztviselők önállóan részesüljenek a király kormányzati hatalmában, a kormányservezet korai nagy fejlettségében, a királyoknak continensi birtokaik miatti távollétében¹ s egyes királyoknak kiskorúságuk alatti trónrajutásában² kell keresnünk....» A mit CONCHA itt az angol viszonyokról mondott, az oly szépen és teljesen van megmondva, hogy a kérdés egész feleletét felöleli s mi itt csak annyit tehetünk hozzá, hogy ezen felelet minden államra kiterjeszthető, csak azzal egészíthetjük ki, hogy a parlament adómegtagadása is, mely azonban a múlt századokban csak mint kivé-

1] TODD: *«Parliamentary Government in England»*, fordította DAPSY LÁSZLÓ, I. k. 226. 1. (Anglia). POLNER ÖDÖN: *«Magyarország és Ausztria közjogi viszonya»*, 13. 1. (Svédország és Norvégország). POLNER ÖDÖN: *«Magyarország és Ausztria közjogi viszonya»*, 78., 84. 11. (Ausztria). FOGARASI JÁNOS: *«A magyar-honi országos alkotmány fő ágazatai régibb és újabb időben»*, 60., 61. 11. CZIRÁKY-HEGEDŰS: *«A magyar közjog alapvonalai»*, 224., 227. 11. (Magyarország).

2] TODD: *«Parliamentary Government in England»*, fordította DAPSY LÁSZLÓ, I. k. 65., 225., 226. 11., II. k. 265. 1. (Itt különösen megjegyezhetjük, hogy különösen a gyenge, tudatlan és erkölestelen uralkodók azok, kik a ministeri felelősség elvét elősegítik, míg másrésről, mint ezt több helyütt megjegyeztem, a túlzott absolutismus is előmozdította azt.) (Anglia). PAULER: *«A magyar nemzet története»*, II. k. 138., 535. 11. (Magyarország).

teles subsidium megtagadási jog érvényesülhetett, helyet foglal a CONCHA említette okok között.¹

Ez az, a mit a ministeri felelősség fejlődéséről úgy az egyes államokban, mint általánosságban mondhatunk és most térjünk át egyes államokban, de különösen hazánkban való megállapítására.

Az 1848. év igen sok államban ² nagy refor-

1] Találók erre: III. Eduard 1343-iki engedménye, valamint TODD nyilatkozata: *«Parliamentary Government in England»*, ford. DAPSY LÁSZLÓ II. k. 307. 1.

2] Rómában KOSSUTH LAJOS: *«Irataim az emigrációból»*, IV. k. 135., 136. ll. Hazánkban. AUSTRIÁBAN. LEDERER BÉLA: *«Gróf Andrássy Gyula beszédei»*, I. k. 132., 133. ll. Az angol gyarmatokban CONCHA: *«Ujkori alkotmányok»*, II. k. 7. 1. 1855-ben már Dél-Ausztrália is felelős kormányt nyert. TODD: *«Parliamentary Government in England»*, fordította DAPSY LÁSZLÓ, II. k. 590. 1. Annak okát, hogy e rendszer Amerikában még jelenleg sem honosodott meg, az elnök felelősségében és az eltérő alkotmányban találjuk meg, mely az elnök felelőssége és a háznak bizonyos korlátok közti egyedül való törvényalkotása útján hódol ugyan a köztársaság eszméjének, de az interpellatokat eltörölve bizonyos önállóságot is kölcsönöz a kormányhatalomnak. CONCHA: *«Ujkori alkotmányok»*, I. k. 263., 290., 291., 269—271. ll. Ámbátor még napjainkban is mutathatunk egy oly művelt és hatalmas államra, melynek nemcsak hogy a kormányfelelősség elvével ellentétes intézményei vannak, hanem még államférfiai is akadnak, a kik az alkotmányt e hatalmas biztosítékát perhorrescálják. KOSSUTH: *«Irataim az emigrációból»*, 8., 9. ll.

mokat létesít; megállapítja a kormányfelelősség századokra szóló elvét. «Ilyen ok, ilyen okozat», mondja KOSSUTH és ezen örök igazsággal kezdi meg «Iratái»-nak IV. kötetét.¹ Ezen igazság érvényesült a jelen esetben is: mindenütt visszaélt az abszolutizmus hatalmával s — a sors úgy alakult, hogy egy azon évben lőn kénytelen magát oly sok helyütt korlátok alá vetni.

Ezen államok közé tartozik hazánk is, a hol ugyan meg nem találjuk a felelősség fokozatos kifejlődését² (ámbátor azt, hogy régi alkotmányos hagyomány, nem tagadhatjuk) s a melyre kétségtelenül nagy befolyással volt a külföld is,³ de a hol szintén az abszolutizmus túlcsepontossága volt a közvetlen ok, a mely az 1848. III. t.-cz.-et létrehozta.

«WOLF boldogsági elmélete . . . nem ok nélkül keltette a KANT-féle merő jogfentartó czélelméletet, valamint BENTHAMÉ MILL-nek (Szabadság) a boldogsági elméletet mérséklő, SPEN-

1) KOSSUTH LAJOS: «Irataim az emigrációból», IV. k. 1. 1.

2) POLNER ÖDÖN: «Magyarország és Ausztria közjogi viszonya», 133., 134. ll.

3) CSILLAG GYULA: «A régi magyar alkotmány és az 1848-ki és 1867-ki évek közjogi alkotásai», 85. 1. Lónyay és Andrássy követségjelentése 1848 május 9-én. LEDERER BÉLA: «Gróf Andrássy Gyula beszédei», I. k. 88., 89. ll.

CER-nek az állam fokozatos fölöslegessé válását jósoló tanait», mondja CONCHA Politikája I. k. 214. l. és ezen okozati összefüggés (causalis connexio) sehol sem marad el: nálunk is az alkotmány szabta korlátokat negligáló abszolutizmus volt létrehozója az őt nagyon is korlátozó parlamentarismusnak. Les extrêmes se touchent. A majd három százados elnyomatás nem maradhatott utóhatás nélkül és, hogy ez a 40-es években oly erőszakkal tört ki s nem nyilvánult inkább már előbb is fokozatosan fejlődő szabadelvűbb áramlatban, azt különböz, különös okok eredményének kell tekintenünk. (A fejlődés ideig-óráig való mesterséges megakadályozása, elnemzetiesülés, a harcokban való kimerülés.)¹

SOMSICH PÁL adja elő, hogy az 1843—44-iki országgyűlésen a felizgatott közvéleményben már majdnem végleg elvetettnek volt tekinthető a dicasterialis rendszer, melyre akkor is, mint hazánk korszerű fejlődésének akadályára tekintettek.

«Alkotmányos felelős kormány, parlamentarizmus»

1] Nálunk a felelős min. kormányzat az újabb alkotmányos era meghonosításával szoros kapcsolatban mintegy uno ictu állapított meg, plántáltatott át.

rendszer voltak a jelszavak, melyek körül tömörült az ellenzék». ¹

S tényleg az országgyűlés vége felé határozatot is hoznak, mely szerint «részletes intézkedések az ország anyagi és szellemi kifejlődésére nem vezérelnek, sőt inkább minden fennálló viszonyoknak csak összezavarását következtetik, mindaddig, míg az ország közéletének gyökere orvosolva nincs». «A KK. és RR.-nek, habár a magyar kormány személyzetében bizodalmuk lehetne is, bizodalmuk teljesen elenyészett oly kormány iránt, mely az alkotmányos téren kívül és felelősség nélkül működik. A KK. és RR. különösen egy alkotmányosan felelős kormányban látják, mind törvényeik szentségének egyedüli biztosítását, mind az ország lehető kifejlődésének egyedüli feltételét». ²

Az 1847—48-iki országgyűlésen az ezen eszméket különösen magasan zászlóján lobogtató, számban és kitartásban meggyarapodott pártot (Kossuth 3) a külföldi események nemcsak hogy

1] KÓNYI MANÓ: *«Deák Ferencz beszédei»*, II. k. 5. 1.

2] CSILLAG GYULA: *«A régi magyar alkotmány és az 1848-ki és 1867-ki évek közjogi alkotásai»*, 84., 85. 11. HORVÁTH JÁNOS: *«A magyar királyság közjoga»*, 527. 1.

3] KÓNYI MANÓ: *«Deák Ferencz beszédei»*, II. k. 12. 1.

megerősítették, de küzdelmében már a követelések mezejére terelték.

«Elállott a lélekzet bennem, — írja Dessewffy Emil gróf, — «midőn Lajos Fülöp trónjának bukását s a francia respublica kikiáltását olvasám. Első szavam ez volt Apponyihoz: barátom, legfőlebb három nap alatt Kossuth az örökös tartományoknak alkotmányt, Magyarhonnak felelős miniszteriumot fog kívánni. Ezen megrázkódás után nem lehet többé, az örökös tartományokban sem, gátolni az alkotmányok létrejöttét. Tegyen tehát a kormány, míg nem késő».

E jóslat beteljesült. Kossuth Lajos már 1848 márczius 3-án feliratot indítványoz, melyben a magyar alkotmány kifejlődését hátráltató, törvényellenes, birodalmi kormányra utal.

De — így folytatta — «a magyar közállomány jövedelmeinek és szükségének számba vételét és felelős kezelés alá vételét tovább nem halaszthatjuk, mert csak így teljesíthetjük azon alkotmányos tisztünket, hogy úgy Főlséged királyi székének díszéről, mint hazánk közszükségeinek és minden jogszerű kötelességeinek fedezéséről sikerrel intézkedhessünk De arról is meg vagyunk győződve, hogy alkotmányos életünk kifejtésére és nemzetünk

szellemi és anyagi javára hozandó törvényeink csak az által nyerhetnek életet és valóságot, ha végrehajtásukkal minden más befolyástól független nemzeti kormány lesz megbízva, mely a többség alkotmányos elvének legyen kifolyása s ezért collegialis kormányrendszerünknek magyar felelős miniszteriummá átalakítását minden reformjaink alapföltételének s lényeges biztosítékának tekintjük». Ezen egyhangulag elfogadott indítvány a márczius 4-én tartott országos ülésben határozattá emelkedik.¹

Az események fejlődésének, átalakulásuknak további gyors befejezését képező ministerium alakításról ugyancsak Dessewffy Emil gróf értesít, midőn az ez időtájba eső bécsi tartózkodását a következő rövid szavakkal ecseteli: «Márczius 3-án jött Pozsonyból Bécsbe a telegraphicus hír Kossuth híres indítványáról. Egy pár nappal később egyhangulag elfogadtatott a a Rendeknél . . . 13-dikán ütött ki a bécsi forradalom; én délután 1/23-kor oda hagytam Bécset és siettem családomhoz. 15-dikén ment föl Bécsbe Magyarország küldöttsége. 16-dikán Batthyány már miniszterelnöknek volt kinevezve».²

¹ E határozatot 14-én a követi kar a választókkal is tudatja.

² KÓNYI MÁNÓ: «*Deák Ferencz beszédei*», II. k. 26. l.

Ez története rövid vonásokban az 1848-iki reformok¹ létesülésének, melyek a kormányhatalmat egyedül az általuk felállított független felelős ministerium útján gyakorolhatónak decretalják s érvénytelennek nyilvánítanak minden királyi rendeletet, mely a Budapesten székelő felelős ministerium egyik tagjának² ellenjegyzésében nem részesült.³ És ezen reform nemcsak hogy már magában véve is roppant jelentőségű, de az 1848-iki átalakulásnak is magvát képezi, mert «a nemzet régi közjoga szerint is bírt a függetlenségnek és a magyar

1] Különösen az 1848. III. t.-cz. 1., 3., 6., 28., 30., 32., 33., 34., 35., 36. §§. Az elavult dicasterialis formát a ministerialissal helyettesítette.

2] Az ügybeosztásban mutatkozó eltéréseket a következőkből is láthatjuk: A míg Belgiumban a bel-, kül-, had-, pénz- és igazságügyi osztályokon kívül közmunka- és közoktatási ágakat találunk, addig Amerikában az előbb említett ügycsoportokon kívül tengerészeti- és postaszak létezik; Angliában pedig eltérő beosztással találjuk magunkat szemben (a kincstár, mely a miniszerelnököt, a pénzügyministert, a három Junior Lordot, az államjóságok és erdők bizottságának elnökét, a közmunkaügyek vezetőjét és a főpostamestert foglalja magában; a cancellária; a Lord Privy Seal; az államtitkárság, mely ismét öt (bel-, kül-, gyarmat-, hadügyi és indiai) csoportra oszlik; az admirális; a Lancaster hercegség cancellárja; a belügyi kormányzók s a titkos tanács állandó bizottságainak neve alá foglalt kormányhatóságok). CONCHA: *Ujkori alkotmányok*, I. k. 74., 274. 11., II. k. 359—364. 11.

3] KISS: *Magyar közjog*, 284. 1.

állam a souverainitásnak minden attributumával. Csakis a parlamenti elv, a hatalomnak a felelősség és ellenőrzés mellett való gyakorlása diadalmaskodott». ¹

Nemzetünk azonban, fájdalom, az ezen örvendetes és szerencsés reformokat nemsokára követő törvénytelen államcsínyek folytán majd két évtizedre elűtetett jogainak élvezetétől. ² Csak az 1867. évben léphet ismét ezek teljébe, a midőn a február 17-iki királyi rendelet a független magyar ministeriumot, a mely márczius 10-én a kormányzatot már tényleg is átveszi, joghatályaiba visszahelyezi. ³

A ministerium életbeléptetése 1867-ben azonban magán a ministeriumon is sokat módosít. Hatáskörének megszorításától ez alkalommal eltekintve különösen a nádori méltóság betöltését ideiglen felfüggesztő 1867. évi VII. t.-cz. az, mely a kormányhatalom szervezetében lényeges változásokat okoz.

A nádor helyettesítő és vezető szerepe ⁴ a

1] BEKSICS GUSZTÁV: «A dualismus», 50. 1. Kiss: «Magyar közjog», 83. 1.

2] Közben, 1860-tól 1867-ig, a dicasterialis kormány Ő Felsége által ismét életbe léptetett.

3] Kiss: «Magyar közjog», 38., 39. 11.

4] Személye ekkor sérthetetlen. A helyettesítés azonban ki-

király távolléte alatt, a minisiterelnök kinevezésében, a ministertanácsban való elnöklet-

vétel nélkül minden ügyre ki nem terjed. Ezen a helyettesítés alól kivett ügyek (fentartott jogok. Nagy Ernő) részint a Felség személye körüli minisiter kezelése mellett az illető minisiter által intéztettek, részint pedig kizárólag a Felség személye körüli minisiter teendői közé tartoztak. 1848. III. t.-cz. 7. és 8. §§. Kiss: *Magyar közjog*, 284., 394. 1.?! Kissnek legközelebb felelek. (Az igenis érthetetlen lenne, ha kormányrendelet módosítana törvényt, de Kiss részéről az érthetetlen, hogy itt [azon határozat, mely a főpapok kinevezésének a bán hatósága alá való utalását és általa való ellenjegyeztetését tartalmazza] fedezi fel ennek létét, illetőleg, hogy ily okoskodást alkot. Ellenében az 1868: XXX. t.-cz. szellemének erre irányuló következményeire s a magyar király egységére utalhatunk. [Jogait ő mindenkép és mindenütt mint magyar király gyakorolja, uralkodni mindenütt, mint magyar király uralkodik; czélját téveszti Récsi kijelentésére hivatkozni.]])

1) Ha a minisiterelnök szükségesnek véli, bármikor összehívhatja. Angliában pedig a minisiterelnökön kívül ennek útján minden minisiter jogosítva van a cabinet-tanács összehívására. A ministertanácsban jelenleg a király, vagy ennek távollétében a minisiterelnök elnököl. A régi Austriában (I. Lipót, I. József) szintén szokásban volt, hogy a Geheimscollegiumban a császár elnököljön. BIEDERMANN: *Geschichte der oesterreichischen Gesammt-Staatsidee*, II. k. 1., 18. 11 Belgiumban is a király elnöklete alatt tartatik a ministertanács. Angliában ellenben a fejedelemnek a cabinettanácsban való elnöklése idő folytán, III. Vilmos, I., II. és III. György alatt. kimegy a gyakorlatból s jelenleg már alkotmányellenesnek is tartják. TODD: *Parliamentary Government in England*, ford. DAPSY LÁSZLÓ, I. k. 292. 1., II. k. 303. és 378. 11. CONCHA: *Újk. alkotmányok*, II. k. 474. 1. Annak, a kit e tárgy közelebbről érdekel, nem lesz fölösleges TODD ezen megjegyzéseivel (EARL

ben ennek következtében megszűnik s helyébe az 1867. VII. t.-cz. értelmében a királynak nevében működő műszervei útján való személyes kormányzata lép.

A ministeri felelősség így vált Európában általán végleg megállapodott, szilárd államjogi elvvé, mely hivatva van az államéletnek századokra szóló sarkintézményét alkotni. A dicasterialis szervezet pedig, mely tagjainak nagyobb számánál és a felelősség megosztott voltánál fogva alkalmatlan a kormányzat biztos vitelére, lassanként végképen kiszorult.

Ámbár a XVI. század elején a dicasterialis szervezet Austriában általánosnak mondható (Hofrath;¹ a XVIII. századbéli [1723. körül] cancellária is, hasonlóan az osztrák Hofkanzlei-okhoz, testületi szervezettel bírt), ennek dacára I. Lipót a Geheimer Rath-ot alapjában

GRENVILLE-t is idézi, a ki szerint: «Ma már ellenkeznék az alkotmányos gyakorlattal, hogy a fejedelem valamely tanácskozó vagy vitatkozó gyűlésben maga személyesen elnökölné».) megismerkedni, mert azok világosan mutatják, hogy mily részletekbe mélyed az angol közjogi gyakorlat, hogy az alkotmányt az illetéktelen befolyásnak, még csak árnyékától is, megmentse. E tanácsban az összministerium felelősségét érintő állami ügyek döntetnek el.

1] POLNER ÖDÖN: *«Magyarország és Ausztria közjogi viszonya»*, 75., 76., 81. II. BIEDERMANN: i. m. II. k. 87. 1.

megváltoztatta: a tanácskozás ugyanis tagjainak megnövekedett számánál fogva nem volt többé üdvösen folytatható¹ s ennek folytán e testületet az elintézendő ügyeknek megfelelően bizottságokká alakította s ilykép vagy egyes, különösen meghitt tanácsosaival folytatta az ügykezelést, ámbár másfelől kétségtelen, hogy az addig nem collegialisan szervezett cancelláriát 1690-ben kiadott instructiojával ő tette testületileg működővé² s általában I. Lipót alatt is a collegialis rendszer elvei szerint szervezkednek a kormány székek.

A kiterjedt tanács gyakorlati nehézségei szóval már I. Lipót alatt is mutatkoztak, melyeket ezen az állam belsejében működő kormánysszékekkel szoros összeköttetésben nem álló Pufendorf Esaias, svéd követ, is észrevett, midőn 1675. márczius 27-én királyához intézett jelentésében a következő nyilatkozatokat teszi: «Allemweil sich nachgehends befunden, dass unter so vielen Leuten (massen dieses Kolle-

1] Ugyanily állapotban volt ez időben az osztrák Geheimsraths-Collegium, a gráci utv. — (az elnökön kívül 16 taggal birt) és a pozsonyi kamara (62 tagú) is. BIEDERMANN: *«Geschichte der oesterreichischen Gesamt-Staatsidee»*, I. k. 124., 104. stb. 11.

2] POLNER ÖDÖN: *«Magyarország és Ausztria közjogi viszonya»*, 84. 1.

gium insgesamt aus etlichen 20 Personen besteht) das Secretum, welches doch die Seele der Consilien ist, nicht wohl observieret, sondern viel Dinge für (vor) der Zeit gemein und dadurch entweder zu exequieren ganz unmöglich oder doch zum wenigsten schwer gemacht werden, hat kurz für (vor) Delogierung des Fürsten von Auersperg der Kaiser etliche wenig Personen unter dem Namen der Conferenzzräthe ausgelesen, mit welchen die geheimsten Sachen überleget und geschlossen werden». (BENTHAM, Stuart Mill iránya.) És nemcsak ezen, ha a viszonyokat jól is ismerő, de általuk közvetlenül még sem érintett követ gondolkozik így, hanem azok is, a kik az államélet kitünő ismerői és annak szakavatott megirói voltak.¹

Ez iránynak, különösen HALDEN iratainak, gyakorlati hatását véljük I. József egész uralkodásában megtalálni.²

1] HALDEN FERENCZ REZSŐ, bt. TRAZBERG: «*Lehrgesetz*» cz. irataiban, melyeket BUOL-nak I. József oktatása céljából rendelkezésre bocsátott, így ír: «Dass der gehaimbe Staats-Rath eines Prinzen in wenig Persohnen bestehen solle.» BIEDERMANN: «*Geschichte der oesterreichischen Gesamt-Staatsidee*», II. k. 133., 134. ll.

2] BIEDERMANN erről így nyilatkozik «... die gleichfalls nur aus wenig Mitgliedern zusammengesetzt waren».

Az újabb időben, mely e tekintetben fölül-
múl minden megelőző törekvést, kísérletet és
eredményt, még azon kormányok is, melyek
nem hagytak föl testületi szervezetükkel, átala-
kulnak egyedhatóságokká. Ámbátor az angol, a
közegészséget, a szegényügyet és az országútak
kormányzatát ellátó Board hét taggal dicseked-
hetik,¹ az admirality, mely alapítása óta (1692)
bizottságként működött,² öt Lordból áll is (The
Lords of the Admirality),³ határozataihoz tes-
tületi jellegénél fogva két Lord meg egy titkár
hozzájárulása szükségeltetik, valamint a fele-
lősség is testületileg alakul, s testületileg egybe-
alkotott a kereskedelmi kormányshoz is, mind-
azonáltal még itt is, hol a fejlődésnek törvényes
alap áll útjában, tagadhatlan a fejlődésnek
azon irányzata, mely a felelős ministerialis
szervezet felé tart és annyira keresztül tud
hatolni, hogy végül győzelmet arat:⁴ a köz-
egészségügyi board, annak következtében, hogy

1) CONCHA: *«Ujk. alkotmányok»*, II. k. 365—368. 11.

2) TODD: *«Parliamentary Government in England»*, fordította
DAPSY LÁSZLÓ, III. k. 394., 402., 403. 11.

3) First Lord of the Admirality and Junior Lords.

4) Ezen átalakulást Simonyival szemben helyesen fejti ki
gróf Andrassy Gyula a magyar képviselőházban 1869. június
2-án tartott beszédében. LEDERER BÉLA: *«Gróf Andrassy Gyula
beszédei»*, II. k. 40., 61. 11.

tagiainak egyike állandóan az elnöki teendőket végezte s a bizottság működéseért a felelősséget elvállalta; az admirális egyik tagjának kiemelkedett állása folytán, melynek alapján javaslatára neveztetnek ki a Junior Lordok, játszik domináló szerepet a határozatok hozatalában, valamint ezekért a felelősséget elvállalja, testületi szervezetük daczára oly bizottságokká alakulnak át, melyek az egyedkormányzat embryóját már is magukban foglalják, sőt a kereskedelmi kormányshéz 1867-ben teljesen egy felelős cabinettag vezetése alá kerül, kinek egyedül neve (President of the board of Trade and Plantations) emlékeztető jele annak, hogy egykor ezen kormányshéz is a testületileg szervezettek közé volt sorolható. Hason fejlődési menet (az elnök önállósulása) fedezhető fel a Treasury, a Board of Control for the Government of India, az Ordonance, az oktatásügyi bizottság¹ és a Board of Works nevű államhivataloknál.²

1] TODD: *«Parliamentary Government in England»*, fordította DAPSY LÁSZLÓ, III. k. 451., 466. 11.

2] TODD: *«Parliamentary Government in England»*, fordította DAPSY LÁSZLÓ, II. k. 462. 1. A Board of Treasury (TODD i. m. III. k. 204. 1.) és a Board of India többé-kevésbbé, a többiek pedig teljesen megszűntek.

Ezen öröndetes átalakulások daczára csodálkozásunknak adhatunk kifejezést, hogy ezen ősz parlamenti hazában, hol az egyedkormányzat és felelősség áldásos előnyeit már oly korán fogták fel, a dicasterialismus oly soká volt képes magát fentartani, hogy a hadparancsnok mellett levő katonai tanintézetek felügyeletével megbízott tanács, a Defence Committee, Fortification Committee, a Committee of State for India,¹ ugyan eredeti jellegükből kivetkőzve és a kor igényeinek inkább megfelelő alakban, de még mindig dicasterialisan szervezve állanak fenn s e paradoxon kulcsát az angol conservatív jellemben, annak sajátos, fokozatosan, helyenként és a pillanat szükségéhez mért, de nem az egész vonalon reformáló jellegében találjuk föl.

Kétségtelen azonban, hogy okulnak a múlt történeteiből;² belátják, hogy a nagyszámú ta-

1] Az államtitkár köteles magát némely esetben (jövedelmek hováfordítása, az indiai supreme- és Presidency Council-okhoz való kinevezések) ennek véleményéhez tartani. Ez institutio e tekintetben MILL («*Representativ Government*», ford. JÁNOSI FERENCZ, 256. l.) követelményének megfelelő, mely szerint a felelős minister mellé adott tanácsosok, illetőleg tanács befolyása ne legyen nullificálható. Talán ilyen szerepe lett volna az 1848-iki magyar államtanácsnak.

2] TODD: «*Parliamentary Government in England*», fordította

nács alkalmatlan a jó kormányzásra és azon óhaj, hogy egy bizonyos ügykörben követett politikáért egy meghatározott személy legyen felelősségre vonható, általánosnak mondható; csak részlegesen jutott érvényesülésre ez óhaj, midőn a Board of Audit egy főnök fenhatósága alá helyezettett.

DAPSY LÁSZLÓ, cz. művének II. k. 287. (Az I. Károly lefejeztetése után felállított tanácsról emlékezve meg.) 314. 11. BENTHAM és az ő nyomán MILL STUART is így nyilatkoznak.

ÖTÖDIK FEJEZET.

MIKÉP BIZTOSÍTJA AZ ALKOTMÁNYT A MINISTERI FELELŐSSÉG ?

A felelős ministeri kormányrendszer azáltal,
hogy a fejedelem minden egyes¹ cselekményé-

1] TODD: «*Parliamentary Government in England*», fordította DAPSY LÁSZLÓ, I. k. 224. 1., II. k. 201. 1. CONCHA: «*Újk. alkotmányok*», II. k. 222. 1. Napoleon az angol fejedelemhez intézett levelére választ a külügyminister útján kapott. Lord Chatham, ki a First Lord of Treasury mellőzésével egyenesen a fejedelemhez fordult, ministerségéről kényszerülve volt leköszönni. Hazánkban is mindennemű kezelés, KISS: «*Magyar közjog*», 301. 1. kinevezés, kineveztetés (ministerek, a király, a magyar és a horvát-szlavon kormány közt kapcsolatot képező horvát minister, a bán, hivatalnokok, főispánok, bírák stb.). KISS i. m. 79., 83., 296., 298., 392., 394., 404., 430., 461., 462., 463., 478., 490., 495., 496. 11. FRANK SALA: *Lechnernek a magyar közigazgatásból tartott előadásai*, I. R. 52. 1. TODD i. m. I. k. 285. 1. kiküldetés, KISS i. m. 298. 1. kijelölés, KISS i. m. 439. 1. áthelyezés, KISS i. m. 481. 1. elmozdítás, KISS i. m. 404., 430., 495. 11. adományozás, KISS i. m. 299. 1. elrendelés, KISS i. m. 173., 174., 401. 11. törvényhozás körüli teendő, mint meghívások, megnyitás (Angliában is: CONCHA: «*Újkori alkotmányok*», II. k. 222. 1.), KISS i. m. 322., 494. 11. a kormány kiváltságos állásban részesített (KISS i. m. 362. 1., mi a végrehajtó hatalom áttekintő hatalmán TISZA KÁLMÁN: «*Parlamenti felelős kormány és me-*

nek érvényességét ministereinek (valamely minister) jóváhagyásától teszi függővé, a kik viszont a törvény megsértéseért és több helyütt a követett politikáért vagyis a hatalomnak a *salus rei publicae*-nek megfelelő kezeléseért is

gyei rendszer», 69., 70. ll. és, a mint azt a LECHNER régibb közjogi előadásaiából készített jegyzetekben olvashatjuk, a két törvényhozási factor egyenlőségén alapszik. A képviselő épúgy terjeszthet indítványt, határozati javaslatot a ház elé, mint a kormány; de a fölött, valjon érdemes-e tárgyalása, az egész ház dönt. Másrészt Angliában a kormány indítványai részére bizonyos napok határozottan fentartatnak.) Törvénykezdeményezési joga KISS i. m. 304. l. (ép így Angliában: CONCHA: *Újkori alkotmányok*, I. k. 262. l.) törvényszentesítések, KISS i. m. 373. l. felügyelet, KISS i. m. 478. l. (ép úgy, mint Némethonban a cancellár útján. POLNER ÜDÖN: *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya*, 36., 37. ll.) engedély, KISS i. m. 213. l. kegyelmezés, KISS i. m. 478. l. ministeri közbejövettel történik. Viszont jelenleg (már III. György trónralépte óta) a ministereknek mindenbe való avatkozhatása a parlamenti kormányrendszer egyik alapelvét képezi. Azon angol szokás, mely szerint a fejedelmet állandóan egy miniszternek kell kísérnie (IV. Vilmos kiváló figyelemben részesítette azon szabályt, mely szerint politikai ügyekről a fejedelem csak alkotmányos tanácsadóival társalog.), a magyar Felség személye körüli miniszter, mely ugyanannak a czélnek szolgál (RÉCSI: *Közjoga*, 492. l.), külső megtestesítői a fentebbi elvnek, melynek megsértése (bizonyos főhivataloknak kivétele) a kormány befolyását alapjaiban ingatná meg. Sőt, ha tapintatlanság, gondatlanság avagy járatlanság következtében nem is folytak volna be valamely fejedelmi jog gyakorlásába, a felelősség alól ily czímeken sem menekülhetnek. Sir John Bernard mondja a képviselőházban 1741. február 13-án: 'Igaz, hogy a fejede-

felelősségre vonhatók,¹ az impersonalitas mellett a kormányfelelősséget hangoztatván,² a

lem gyakorolhatja a korona némely előjogait a nélkül is, hogy valamelyik ministere tanácsát megkérdezné: ha azonban hibásan használja e prerogatívák valamelyikét, azért miniszterei tartoznak a parlamentnek felelősséggel, — ha t. i. tovább is megmaradnak a fejedelem szolgálatában.» *Parl. Hist.* XI. k. 1268. 1.

1] CONCHA: «*Újkori alkotmányok*», I. k. 63. 1.

2] Mely egyéni felelősségi érzetet (lehetőleg kiterjesztve azáltal, hogy a tanácsosok szabadságának, vagyonának és életének is záloggá tételére törekednek) nagy mértékben vélvén szükségesnek (ámbar néhol csak a parlamenttel szemben áll fenn, s az állam hazánkkal ellentétben nem szavatol a közegei okozta károkért [Anglia]), Belgiumban az egyszerűen honfiusítottakat kizárják e tisztségből (szóval csak született belgák, vagy ünnepélyesen honfiusítottak lehetnek miniszterekké), függetlenségük érdekében pedig tiltó szabványokat hoztak, nehogy a királyi család tagjai, a főszámvevő, a semmitőszék tagjai, a királyi ügyészek (*ministère publique*) e hivatal birtokába jussanak. A fentebbieken kívül az egy pártból alkotott ministerium honosodik meg Angliában a történet folyamán. (Azon tény, hogy az 1688-iki forradalom után a két főpártból alkotott ministeriummal a képviselőházat nem lehetett többé kellőképen vezetni, a solidaritas nélkülözhetlenségét fényesen igazolta; ekkor III. Vilmos Sunderland tanácsára egy hason színezetű kormány alakítását határozta el, 1693-ban a wigh-ekből alakított ministeriumot bevezeti az alsóházba, 1698-ban sem tér el a hasonpárti ministerium szabályától, de uralkodásának végén s Anna királynő alatt nem látjuk többé ez elvet érvényre emelkedni. Miután a király letett a tanácselnökségről, Sir Robert Walpole, a két Pitt (az ifjabb 1783-ban jut kormányra), Sir Robert Peel, ezen kivételesen kiváló államférfiui képességü és kormányzási meg parlamenti gyakor-

nemzet képviselőjének döntő befolyást biztosít
a törvénytelen cselekedetek megakadályozására,

latú miniszerelnökök, kikhez Perceval és Bute [Bute nem volt ugyan First Lord of the Treasury, de tekintélyével még ezt is alá tudta magának rendelni. Világosan mutatja ez adat is, hogy az igazság, a józan ész mindenkép utat törnek maguknak, ha azonban nélkülözniök kell a vezetést, az elősegítést, ha nincsenek formákba öntve (jog), ámbár keresik is, mindazonáltal azonnal még nem találják meg az egyenes utat: szükség volt főre, Newcastle hg. nem volt jogosítva, de képesítve sem társainak élére állani, s így az alsóbb rangúak tették meg azt, mit állásuk ugyan nem engedett meg, de mire a helyzet és tehetségeik prædestinálták] is sorolható és a kik ezenkívül e tulajdonaiknak segítségükre levő társaik hátrányára elismerést, tekintélyt és érvényt tudtak szerezni s nem valamely tételes szabályok voltak továbbfejlesztői és elismertetői a miniszerelnöknek (Principal Minister, Staatskanzler) társai felett való korlátlan hatalma és ezzel kapcsolatosan a solidaritás eszméjének. (Ekkor még inkább kiváló egyéniségük hatásáról semmint az elv elismeréséről beszélhetünk.) Ámbár a parlament [Landsdown semmit sem tartott ellenkezőbbnek az alkotmánnyal, mint egy ily hivatal felállítását] még 1806-ban is visszariadt, meghátrált a miniszerelnöki hivatal eszméje előtt; a hason színezetű miniszerium, melynek minden egyes tagja tetteért az egész kormány is közvetlen felelősséggel tartozik, a regenség óta általánosan elismert, megállapodott elvvé lőn. TODD: *«Parliamentary Government in England»*, ford. DAPSY LÁSZLÓ, II. k. 405. 1. és CONCHA: *«Újkori alkotmányok»*, II. k. 378. 1.) s ennek kapcsán (a bizalmatlansági szavazattal) a kormánytagoknak erkölcsi és politikai tekintetben való együttes,

1) KISS: *«Magyar Közjog»*, 383. 1. POLNER: *«Magyarország és Ausztria közjogi viszonyai»*, 187. 1.

ha pedig ezek ennek daczára is elkövettettek, azok elkövetőinek eltávolítására, illetőleg megbüntetésére.

viszonos felelőssége, lemondása (TODD i. m. I. k. 97. 1., III. k. 52., 53., 55., 56. 11.), mely azonban csak a főbb, az illetékeségi összeütközésű kérdésekre terjed ki s mellette egyéni felelősség is létezik. (A minister saját osztályának ügyei, a midőn bebizonyítható, hogy a minister egymaga motu proprio járt el helytelenül és collegái nem hajlandók az egyetemleges, egymásért való felelősségre, illetőleg az abban való osztozásra.) Ha ezen egyéni felelősség az összzministerium irányával jut összeütközésbe, az a solidaritas folytán az illető minister azonnali lemondását vonja maga után. (1895. Gróf Festetich Andor.) (Az ide vágó példák az utóbbiak közt *-gal jelöltek.) (E mellett szólt 1806-ban Fox, Derby gróf azonban ellenkezőleg az összfelelősséget nagy mértékben kiterjesztendőnek véli.) Példák egyes ministereknek felelősségre vonására és lemondására az angol parlamenti életből: Granville a Pelham ministeriumból (1744.),* Pitt (1761.),* Melville (1805.), St. Vincent (1806.), a yorki hg. (1809.), Chatham (1810.), Eldon (1825.), Stanley és társai (1845.),* Lord Russel (1855.), Lord Ellenborough (1858.), Stansfeld (1864.), Carnarvon,* Cranbourne,* Peel (1867.).* Minthogy pedig fejtegetéseiben e jegyzet már a lemondásig is eljutott, legyen szabad a leköszönésre vonatkozó észrevételeinket itt megtenni. A lemondásnak, melynek Angliában különösen 1858 óta mindkét házban be kell jelentetnie (TODD: «*Parliamentary Government in England*», ford. DAPSY LÁSZLÓ III. k. 140. 1.) a gyakran nyilvánuló népsouverainitas némely hangoztatóival és az amerikai rendszerrel) mely tudvalevőleg nagy számú személyváltozást igényel) ellentétben nem kell vég nélkül kiterjesztetnie; a hivatali felelősség általánosítása és az individualismus részbeni érvényre juttatása jó óvszerül fog-nak ellene szolgálni. (CONCHA: «*Újkori alkotmányok*», II. k.

Ezen állítás nagyjában magában foglalja ugyan a ministeri felelősség alkotmánybiztosító jelle-

263. 1.) [Ugyis igen elég, hogy Angliában a kormányfővel a politikai államtitkároknak s egyéb legfőbb közhivatalnokoknak is, összesen mintegy 50 (TODD szerint 62—67) egyénnek (politikai hivatalnokok) kell hivatalától megválnia. Nálunk a bizalmi állásban levő főispánok nem mondanak le kormányváltáskor; a bizalmi állás épen az egy párthoz tartozást követeli meg, s hogy ez létrejöhessen, alkalmat is kell reá adni. Csakhogy nálunk már megrögződött eszme, hogy csak egy párt kormányképes s innen magyarázható, hogy nem tartják szükségesnek a főispáni lemondásokat.] Más szempont alá esik az angol bedchamber-kérdés. Ezen elv, mely szerint az udvartartás főtisztviselői, illetőleg, ha nő ül trónon, a főudvarhölgyek együtt változnak a ministeriummal, mely szerint tehát az államfő kivétel nélkül ugyanazon pártheliek által környezetik, 1839-ben Pell kormányra hivatásakor ugyan még vita tárgyát képezte, ma azonban már nemcsak hogy általános helyeslésben részesül, de Irlandra is kiterjesztetett (az alkirály környezetére). E tárgy jelenleg, a mint meg is érdemli kiváló fontosságúnak tekintetik. Hogy a solidaritás érzetére visszatérjünk: ez a magyar közjogban is elfogadott elvet képez. MÁRIÁSSY (*Magyarország közjoga*, 198. 1.) a ministeri felelősségről szólva azt azon újabb fogalomnak hatása alatt, mely a ministeriumban solidaritást kíván, kettősnek mondja: 1. közös egyetemlegesnek és 2. egyéninek. Az 1867. évi XII. t.-cz. 27. §-a pedig a közös ministerium felelősségét következőleg statualja: «Felelős lesz e ministerium minden tagja mindazokra nézve, a mik köréhez tartoznak, felelős lesz az egész ministerium is együtt oly hivatalos intézkedésekre nézve, melyeket együtt állapított meg.» (Itt már a modern felfogásnak megfelelőleg a solidaritás is igen világosan van kifejezve.) S ha egyedül az Andrássy ministerium 1870. és 1871-iki kormányzati éveit kísérvük is figyelemmel, ezek is bőséges fel-

gét, de csakis nagyjában; egyes részeinek megvilágítására a következőkben kell vállalkoznunk.

Fejtegetéseink folytatását megelőzőleg azonban még első állításunk megvilágítására is legalább a következőket akarom részletesebben előadni: ezek az ellenjegyzés és a politikai felelősség.

Minthogy a ministeriumnak a fejedelem minden egyes cselekményeért felelősséget kell vállalnia, elengedhetlen követelmény, hogy a ministeriumnak mindenbe legyen beleszólása, vagy alkotmányjogi nyelven beszélve: a fejedelem tanácsosait részesíteni tartozik államfői hatalmának gyakorlatában. E részesítés, másrésről pedig részesülés ill. részvétel, az ellenjegyzésben testesül meg, illetőleg az ellenjegyzés intézménye által válik felelőssé (a belga alkotmány 64. cikke, a ministerek itt CONSTANT elméletének ellenére nem soroltatnak a souverainitas főszervei közé). Bármennyire óhajtjuk is azonban (TISZA KÁLMÁN észrevételei az 1869-ik

világosítást nyújtanak az irányban, hogy parlamenti gyakorlatunk a kormány kölcsönös solidaritásának elvei szerint alakul. (LEDERER BÉLA: *«Gróf Andrássy Gyula beszédei»*, II. k. 269., (Szontagh támadására) 306., (mutatja, hogysenki sem kételkedik, de nem is kételkedett e fölött), 379., 497—499., (másnak ügykörébe vágó kérdésekre is válaszolnak a ministerek, mi szintén bizonytságot tesz fölöle) 501. ll.

év augusztus 19-iki ellenjegyzés nélkül megjelent királyi rendeletre),¹ hogy az ellenjegyzés a felelősséget fedje (1. fent), ez sohasem fog teljesen bekövetkezni, lesz mindig egy pont, a hol a felelősség kilép az ellenjegyzés alkotta mezőből s a hol többé nincs alkalma az ellenjegyzésben megtestesülni, biztos támpontra egyedül az állam alkotmányának a felelősséget biztosító általános alapelvében találhatván.

ULBRICH a vezérletet az u. n. Oberbefehl-t: a kinevezést és a béke — meg a hadiláb alakulataira vonatkozó határozatokat a hadúri jog követelményeként akarja kivonni az ellenjegyzés általános szabálya alól. POLNER igen helyesen felel meg ULBRICH-nak;² én e megjegyzésekhez itt csak azt akarom fűzni, hogy a hol a magyar közjog az ellenjegyzés alól kivételeket tesz, azon helyek Austriával való specialis viszonyunk kifolyásai. ANDRÁSSY helyesen jegyezte meg, hogy a tartalék behívásának, ki rendelésének kivételes állása az ellenjegyzés általános szabályával szemben politikai ok eredményeként tekintendő, onnan magyarázható, hogy ellenkezőleg az egyik állam a másíknak érdekében fekvő háborút gátolhatná meg.

1] LEDERER BÉLA: *«Gróf Andrássy Gyula beszédei»*, 194. 1.

2] *«Magyarország és Ausztria közjogi viszonya»*, 194. 1.

Az ellenjegyzés csak általános, rendes, de nem kivételnélküli szabály.

Ott, a hol az ellenjegyzés megszűnik, a ministeri tevékenységnek egy új, az előbbinél talán még nagyobb tere nyílik.

Az államfő prærogatívás jura majestatica reservata-inak gyakorlata, az általa ministereinek tanácsára vagy saját kezdeményezésére¹ személyesen végbevitt ténykedések, szóbeli és írásbeli parancsaira² ministerei által nevében végrehajtott cselekmények ezen térnek csak egyik részét alkotják.

Azon angol gyakorlat, melyet IV. Vilmos mindig szem előtt tartott és mely szerint a fejedelem politikai ügyekről egyedül tanácsosaival társalog, szintűgy ezen tér szabályozására irányul.

Ezen utóbbi vonatkozás azonban visszavezet eredeti állításunk azon részletére, mely szerint a ministerek «több helyütt a követett politikáért, vagyis a hatalomnak a salus rei publicæ-nek megfelelő kezeléseért is felelősségre vonhatók».

1] Ezekről a belga alkotmány 89. cikke szól. Itt a ministeri felelősség a tanácsosoknak még közönséges büntényeit is felöleli, magánjogi kárért azonban csak az esetben szavazol, ha az büntény következménye.

2] KISS ISTVÁN: «Magyar Közjog», 405. l. TODD: «Parliamentary Government in England», ford. DAPSY LÁSZLÓ, II. k. 197—201. ll. (Oroszországi háború.)

És ezen megkülönböztetés változtatja egyes államok szerint tágabbá, szűkebbé a felelősség ezen új körét.

Danby eliteltetéséről szólva mondja HALLAM, hogy a ministerek a parlamentnek, különösen pedig a képviselőháznak nemcsak törvénysértésekért, hanem eljárásuknak igazságossága, tisztessége és célszerűségeért is felelősséggel tartoznak. Ha ezekhez még a helyesség, bölcsesség, eszély, tisztesség és méltányosság kivánalmait is fűzzük és ezeket is a felelősség tárgyai közé soroljuk, úgy végre ezen új teret is kimerítettük és Lord PALMERSTON nemrég mondott megjegyzését újíthatjuk föl: «..... a közhivatalnokok mindenért felelősek, olyanért is, a mi ugyan büntetést nem vonna maga után, de a mely az alkotmány újabb fogalmai szerint a hivatalból való eltávolítást igényli, mivel megvárhatni tőlük, hogy minden lehető erejüket megfeszítik, míg a korona szolgálatában állanak és méltán megérdemlik a büntetést, ha ily nagy kötelezettséget az illető hivatal teljesítéséhez szükséges képességek nélkül vállalnak magukra».¹

Az új közigazgatási reformok oda irányulnak,

1] TODD: «*Parliamentary Government in England*», fordította DAPSY LÁSZLÓ, III. k. 17., 18. 11.

hogy a ministerek (közhivatalnokok), kik szakuk összes alkalmazottai felett fenhatóságot és ellenőrzést gyakorolnak, feleljenek is alárendeltjeikért. Ezen szabály alól egyedüli kivételt a rossz magaviselet képez, melyet azonban orvosolni a tanácsosnak mindig hatalmában áll.¹ Lord GREY (Parl. Govt.) ugyanezen állásponthoz foglalja el, mert különben — szerinte — a parlament ellenőrzése illuzoriussá válnék. Ezen elv Angliában az államkinestár, az admiralitás és a közoktatásügyi ministerium titkárainak azon gyakorlásában jut kifejezésre, mely szerint saját ténykedéseiknél is hivataluk Lordjainak nevében² szólnak. Hazánkban is hason gyakorlat honosult meg: RÉCSI mondja,³ hogy 1848. XXIX. t.-cz. azáltal, hogy az elmozdíthatlanságot a közhivatalnokok közt egyedül a bírói karra mondta ki, a felelős ministeri rendszer igényeinek hódolt.

A politikai felelősség legvilágosabban Svédországban és Angliában jut kifejezésre, ámbár világosan szabályozva itt sincs.⁴ — A gya-

1] Nálunk is ily felfogás uralkodik. KISS: *«Magyar közjog»* 397. l.

2] My Lords. Ugyanígy az államtitkárságoknál.

3] *Közjogá*-ban, 493. l. E művet LŐW TÓBIÁS dolgozta át.

4] NAGY ERNŐ: *«Magyarország közjoga»*, 191. l.

korlati élet ezen kívül hazánkban is létére mutat.¹

TISZA KÁLMÁN miniszterelnök 1886-ban a képviselőházban a bolgár kérdés tárgyában támasztott interpellatoria válaszolva különösen kiemelte: «Tudom, hogy a követett politikáért is felelős vagyok».

Ezen magyarázó kitérések után térjünk vissza fejtegetéseink folytatására, illetőleg az első állításunkban foglalt alkotmánybiztosító szerep organismusának magyarázatára.

Ámbátor már az 1291-iki országgyűlésen ígéretet tesz III. Endre, hogy oly tanácsost, ki az országban kárt tesz,² nem fog választani s ám-bár a III. Vilmos korabeli szabad tanácsosválasztási jog a wigh-ek üzelméi folytán (első három György), kik a miniszterelnök kinevezését maguknak vindicáltak s a szabad választási jogot néhány főrangú családra akarták szorítani, nagymérvben korlátoztatott is, úgy hogy III. Györgynek csak egyezmények révén sikerült a kormánytagok egy részének kinevezésében jogával élni, míg a másik rész a kormányzásra meghívott államférfiak által neveztetett ki,³ mind-

1] NAGY ERNŐ: «Magyarország közjoga».

2] PAULER: «A magyar nemzet története», II. k. 536. 1.

3] A jelen gyakorlat csak 1834-ben Peel kormányra léptekor

azonáltal, ha ezen korlátok mélyebb elemzésébe bocsátkozunk, tagadhatatlan, hogy ezek nem valamely addig nem szerepelt hatalom által állítottak fel, hanem oly hatalom által, mely nemcsak hogy létezett, de a mely e hatalmát is gyakorolta, mely jelenleg is fennáll és él e jogával. De a míg e hatalom a múltban és jelenleg is csak láthatlan, külső intézményekre szert nem tevő működő, addig az a Györgyök uralma alatt e láthatlan mivoltából kilépett és intézményileg törekedett korlátozni a szabad tanácsosválasztási jogot.

Szóval, habár intézményileg szabad és korlátlan is a fejedelem tanácsosválasztási joga,¹ tényleg azonban az a parlament befolyása által korlátolt: a fejedelem szabadon választhat,

érvényesül újra. Tonn: *«Parliamentary Government in England»*, ford. DAFNY LÁSZLÓ, I. k. 279. l. E szerint a lelépő és véleményezésre fel nem szólított miniszerelnök tanácsával sem szabad az államfő e részbeni szabadságát korlátozni. Az államfőnek azonban, ha a kormányalakításnál nehézségek merülnek fel, szabadságában áll bármely peert, vagy tekintélyes és tapasztalt titkos tanácsost véleményadásra felszólítani. (Newcastle, Wellington, Landsdown.)

1) Az angol intézmények szépen jelképezik e jogot: a kormánytagok az e célra összehívott titkos tanácsban neveztetnek ki, majd a miniszerelnök által bemutatattnak, a pccsétet s egyéb jelvényeket a királytól megkapják és végre ezért királyi kézcsókra bocsáttatnak. A fejedelem személyé-

de csak olyanokat, kik a parlament bizalmával találkozhatnak s ott támogatásra számíthatnak.¹

«A parlament nem nevez ki egy ministert sem, hanem a korona nevezi ki a kormány fejét összhangzólag a parlamentben nyilatkozott óhajításokkal és hajlamokkal».²

«Valamely ministerium lemondása vagy elbocsátása alkalmával a fejedelem rendesen az ellenzék elismert vezérét, vagy valamely más oly egyéniséget szokott hivatni, kinek köztudomás szerint szintén nagy befolyása van a parlamentre»³

« a király köteles kormányát a parlament többségéből venni, hogy e kormánynak a parlament tagjának kell lenni»⁴

nek változásakor az első titkos tanácsban a ministerek átadják a fejedelemnek jelvényeiket és ha megtartatnak hivatalukban, visszanyerik azokat. Ez azonban ellentétben van a «rex non moritur»-féle elvvel és magánjogi jellegű. A lemondás a korona és a ministerek közti közvetítő, a miniszterelnök útján adatik a fejedelemnek tudtára.

1) Az elnök jobb keze felől ülő (jobb oldalt képező) kormánypárt támogatására.

2) JOHN STUART MILL: «*Representativ Government*», ford. JÁNOSI FERENCZ, 98. 1.

3) TODD: «*Parliamentary Government in England*», ford. DAPSY LÁSZLÓ, I. k. 284. 1.

4) CONCHA: «*Újkori alkotmányok*», II. k. 466. 1. KISS: «*Magyar közjog*», 60. 1.

És így, ámbár szabály nincs is felállítva, a parlament óhajai és hajlamai, azon gyakorlat, hogy az uralomra jutott párt szolgáltat ministeriumot, az ezen rendszert kiegészítő kormány és parlament közti szoros viszony¹ mégis irányítják és korlátozzák e szabadságot.²

Ez irányítás azonban a szabad választásnak nem lehet olymértvű korlátozója, hogy MONTESQUIEU ezen mondását: «Le monarque seroit dans le cas des particuliers; et, contre les maximes ordinaires de la prudence, il seroit souvent obligé de donner sa confiance à ceux qui l'auroient le plus choqué, et de disgracier ceux qui l'auroient le mieux servi, faisant par nécessité ce que les autres princes font par choix.»³ igazolja.

Annyi azonban kétségtelen, hogy a két kü-

1] TODD: «*Parliamentary Government in England*», ford. DAPSY LÁSZLÓ I. k. 183—185. 11.

2] Másrészt azonban a kifejlődött gyakorlat szerint (különösen az angol ministeriumok történetéből világlik ki) a parlament is tartozik ítéletéhez a ministerek hivatalos működését bevárni, vagyis a ministereknek nem hivatalba lépésök, hanem hivataloskodásuk alatt szavazhat bizalmatlanságot, az ellenkező eljárás a fejedelem jogaiba való illetéktelen beavatkozásnak tekintetik. (A magyar szabadelvű párt magatartása Khuen-Héderváry gróffal szemben 1894. nyarán.) TODD: i. m. I. k. 77., 127. 11.

3] «*De l'esprit des lois*», livre XIX. chap. XXVII. p. 289.

lön tényező ellentétes irányúvá válhatik s, ha tényleg a közös érdekek daczára király és parlament ellentétes felfogások által vezettnének, hajtathának s egy alkalmas expediens által nem lennének egyesíthetők, úgy «az anarchia kikerülése, s a kormányzás lehetségessége céljából ily válságos időben is erkölcsi kötelessége a főhatalom mindkét tényezőjének a kölcsönös megegyezés, esetleg engedékenység».

A mit eddig mondottunk, az többé-kevésbbé mind a fejedelemre, hatalmának korlátozására irányult, vizsgálódjunk most, hogy a nemzetképviselő minemű eljárásai idézik elő ezen korlátozást, s biztosítják az államhatalom másik factorának, az országgyűlésnek jogait.

A cselekvést azonban az ismeretnek és tájékozottságnak és az ezeken alapuló nyugodt meggondolásnak kell megelőznie.

Azon módokat immár, melyeknek segítségével a nemzetképviselő magának a végrehajtó hatalom magatartásáról, ezzel kapcsolatban jogainak biztosságáról tudomást szerez: a köz- és magánélet mindennemű alakulatai általá-

1] FRANK SALA: LECHNER: «*Magyar közigazgatási jog*», I. R. 29. 1.

ban, az interpellatiók,¹ az államköltségvetések,

1] Az interpellatio egy válfaját mutatja az angol parlamenti gyakorlat, mely szerint a pénzügyminister előterjesztése után a ház tagjai az egyes pontok felvilágosítására hozza kérdéseket intéznek. (TODD: i. m. II. k. 21. 1.) Az első interpellatio Cowper-től származik (1721 februárius 29-én Sunderland minister elnöksége alatt). Szabályozva 1854-ben a May és a képviselőházi elnök által készített Manual of the Rules and Ordres of the House of Commons-ban lőn. (Ezen rendelkezés szerint az interpellatiók, melyek itt nemcsak a hivatalban levő ministerekhez, de a voltakhoz, pártvezérekhez, nem politikai jellegű tisztviselőkhöz is intéztetnek, előleges értesítés mellett az ügyrend előtt teendők.) Az interpellatio, mely az országgyűlés azon jogából áll, hogy a ministeriumtól felvilágosításokat kívánhat, s melynek folytán a tisztviselők eljárása vizsgáltatik, sőt a házak által a hivatalos ügyiratoknak magának a háznak, vagy az általa kinevezett bizottságnak való előmutatása vagyis vizsgálata alá terjesztése (1848. III.) is követelhető (TODD: i. m. I. k. 329. 1.) főrendi házunkban az ülés elején tétetik, melyre a minister később is válaszolhat, képviselőházunkban pedig egy hetenkint kétszer felolvasott könyvbe iratván s ez alkalommal jelöltetvén ki számára idő, adatik elő az illető által. A minister 30 napon belül felelni tartozik. (KISS: *Magyar közjog*, 382., 383. II. A közös ministerium interpellatiójának keletkezését BEKSICS adja elő: *Dualismus*, III. 1. Az intézményt magát KISS tárgyalja i. m. 120. 1.) A ministerek s más parlamenti tagok is sokszor megtagadják ugyan a választ oly kérdésekre, melyeket helyteleneknek vagy szokatlanoknak tartanak, de ezt mindig csak a többségre támaszkodva kísérelhetik meg s így tulajdonkép még ez esetben sem állunk feleletmegtagadással szemben, de egy a kisebbséget elhallgattató házhatározattal. Hogy azonban az interpellatio könnyen is legyen eszközölhető: a ministerek vagy helyetteseik a házakban foglalnak helyet, ot

a zárszámadások¹ és a számvevőszék² képezik.

felszólalhatnak, sőt annak jelentéseket is tesznek. (FÖLDES: *«Magyarország statisztikája»*, 178. 1. A közös külügyminister a delegatiók elé vörös könyvet terjeszt, mely a külügyekre vonatkozó diplomatiái levelezéseket tartalmazza.)

1) A tényálladék megismerésének alkalmas eszközét képezik a kiváló figyelemben részesített (MOHL RÓBERT: *«Az államtudományok encyclopaediája»*, ford. LÖW TÓBIÁS, 150. 1.) államköltségvetés és a zárszámadás is. Hazánkban az 1848. III. t.-cz. rendeli, hogy a független magyar felelős ministerium az ország jövedelmeinek és szükségleteinek kimutatását, valamint a multa nézve az általa kezelt jövedelmekre vonatkozó számadását országgyűlési megvizsgálás s illetőleg jóváhagyás végett évenként az alsó házban mutassa be (sőt oly határozmányaink is vannak, melyek annak az elnapolással, illetőleg a felosztatással való akadályozását korlátozni törekednek. 1848. IV. 5., 6., §§. és 1867. X. t.-cz.-ek. KISS: i. m. 326., 327. 11.); az osztrák- és a magyar állam közös költségei pedig évenként a delegatiók által határozatnak meg (KISS: *«Magyar Közjog»*, 49., 50. 11.). A budget, mely a parlamentnek jókor mutatandó be, hogy a folyton növekedő érdeklődést kielégítse (TODD: i. m. II. k. 39.), ma sokkal inkább részletezve készítetik, mint valaha. A készítésekor felmerülő kérdések eldöntésében (ő jogosított ezeknek elintézésére; s hogy e jogával élhessen is, Angliában a Chancellor of the Exchequer a költségvetésnek az államkincstár elé való formaszertű beterjesztését legalább egy hónappal megelőzőleg társaival e tárgyban értekezletet tart) és a házakban való védelmében legfőbb szerepe a budgetet előterjesztő pénzügyministernek jut, mint-hogy ő felel első sorban érte. (Államgazdaságtanában MARISKA VILMOS is így nyilatkozik.)

2) Állami számszékünk, mely egy elnökből, ki az országgyűlés által kijelölt 3 egyén közül a miniszerelnök előterjeszt-

Ily módon szerezhén magának tudomást a

tésére a király által neveztetik ki, egy alelnökből, szükséges számú számtanácsosokból, osztálytanácsosokból, titkárokból és a kezelő személyzettel egybekapcsolt segédletből áll (rangfokozataikat 1. Kiss: «*Magyar Közjog*», 474. 1.), a ministerium állandó ellenőrzője s e tekintetben szakszerű jelentéseivel az országgyűlés támogatója (Tóth a számvevőszék elnökét a parlament tisztviselőjének tekinti). Az elnök, a ki vagy maga, vagy helyettese útján a szükséges felvilágosítások megadására az országgyűlésen is megjelenhet s iratait bármelyik ház kiváratára vagy magának a háznak, vagy bizottságának vizsgálata alá terjeszteni tartozik, hogy hivatalában szorgosan járjon el, a költségvetésnek megfelelő állami főkönyvet a kettős könyvelés szerint pontosan vezesse, a megelőző évre szóló, a költségvetéssel egybeazonosított s észrevételeivel ellátott zárszámadást az államvagyon mérlegével, a megelőző évben az államháztartás, állami vagyon és államadósságok kezelése körül szerzett számviteli tapasztalatait tartalmazó részletes jelentésével együtt (ezek a ministertanácsnak idevonatkozó határozataival a miniszerelnök útján haladéktalanul az országgyűlés elé terjesztetnek) szeptember elsejéig a ministertanáccsal közölje s ha rendellenességet tapasztal, az illető ministertől felvilágosítást kérjen, sőt, ha ez őt ki nem elégítené, az ügyet, valamint ellenőrzésének évnegyedenkénti eredményét a miniszerelnök útján a ministertanács elé terjesztsze, (Ez vele válaszát írásbelileg közli. A Comptroller-General Angliában is felvesz mindennemű szabálytalanságot a képviselőház elé terjesztendő jelentésébe.) felelős (mint Angliában a Comptroller- és Auditor-General csupán a parlamentnek felelősek) minden mulasztásért, törvényellenes eljárásért és az országgyűlés elé terjesztett jelentéséből kihagyottakért. Vád alá helyezése, a felette való bíráskodás és az őt ily esetekben megillető királyi kegyelmezés a ministerek ellen indított hason eljárással megegyezik. Hogy azonban a számszéki elnök

közállapotokról, a parlament ítéletet mondhat

ezen fentebb körülírt feladatának meg is felelhessen: az illető minister útján minden hatóság számviteli kimutatását havonként vagy kívánatára megkapja s maga is az illető minister előleges értesítése mellett minden hatóság számadását esetről-esetre megvizsgálja; hogy semmikép se legyen benne gátolva a miniszterekkel való rokonságból s az állammal számodási viszonyban levő vállalatokból kizáratik. (Kiss: i. m. 473. l.).

A közös pénzügyek ellenőrzésére külön közös állami számszék szolgál.

Belgiumban a *cour des comptes* tesz évenként észrevételeket az állami főszámadásra s a ministerium kezelésére. De ily közönséges számszéki feladatoknál a belga *cour des comptes* meg nem állapodik: számára az alkotmány azon hatalmat tartotta fön, hogy ő vezeti az érvényesítési záradékot a kormány utalványaira. Ha azonban a ministertanács túl akarja magát tenni e veto indokolásán, a számszék köteles megadni föltételes visaját.

A pénzügyminister melletti főellenőr lassanként Angliában is kifejlődött. Itt az ellenőrzésnek, a pénztári kezelésnek és az utalványozásnak megfelelően a főellenőr, az angol bank és a Paymaster-General és a Treasury fejlődött ki. 1832-ben a képviselőházban Sir James Graham, First Lord of the Admiralty törvényjavaslatot nyújtott be, mely szerint a Board of Audit felhatalmaztatott, hogy az admirális számodásait vizsgálja és hasonlítsa össze a budgettel, miről tegyen jelentést a képviselőháznak. A board hatásköre lassanként s fokozatosan bővült. 1846-ban a szárazföldi hadsereg, valamint a képviselőház parancsai, 1851-ben a Board of Woods és a Board of Public Works, 1860-ban a vám-, a belföldi jövedék- és a postahivatali osztályok, végre 1861-ben a Civil Contingencies jutnak hatáskörébe, úgy hogy egyedüli kivételt a Miscellaneous Civil Service képezett. Az előleges ellenőrzés felületes volta azonban szükségessé tette az utólagos szám-

az általa ellenőrzött kormány¹ fölött (bizalmi vagy bizalmatlansági szavazat).² Ha helytelen

vizsgálatot is. E feladat 1866 óta a főellenőr, a pénzügy-minister által kinevezett s a főellenőr által előléptetett avagy megfenyített helyettese, 4 tanácsosa (elmozdíthatlanok) és számvizsgálói által eszközöltetik. A főellenőrnek (Comptroller-General, ugyanígy az Exchequer hivatal) itt is feladatát képezi az érvényesítési záradéknak a kormánynak (összességének és bármely egyes tagjainak) a bankhoz intézett bevételi és kiadási utalványaira való vezetése. Az utalványozások ezen érvényesítésén azonban a belga alkotmánytól eltérőleg a kormány nem teheti túl magát s egyedül a főtörvényszék ítélte teszi a Comptroller-General határozatát mellőzhetővé.

Amerikában a fentebbiekkel ellentétben nem találunk jól szervezett számszékre.

1] JOHN STUART MILL: *«Representativ Government»*, ford. JÁNOSI FERENCZ, 90. 1.

2] A régiebb időben e mintegy 100 éve szokásos szavazatot indokolás kísérte s ámbár az 1692. november 23-iki Grand Committee-ban elő is adatott valami a jelenlegi eljáráshoz igen hasonló, mely azonban nem találván pártolásra eredménytelen maradt s habár 1784-ben Fox, az ellenzék vezére az indokolást szükségtelennek mondotta is, az első okadatolás nélküli bizalmatlansági szavazatra csak az 1841. évben bukkanunk. 1841. május 27-én történt ugyanis, hogy Sir Robert Peel határozati javaslatot nyújtott be, melyben a ministerek iránti bizalmatlanság, a kormánynak ebből folyó javaslatainak elfogadtatására való képtelensége és a fennebbiek következménye a ministerváltozásnak alkotmányszerinti szükségessége van kimondva s mely a parlament helyeslésében részesült. A ház feloszlátása után a felirathoz módosítvány indítványoztatott, mely ugyancsak a kormány iránti bizalom szükségességét s a jelen ministerium iránti bizalmatlanságot hangoztatta. A király egy új miniszterium rögtöni alakítása

állapotokról győződött meg s ítélete ennek megfelelőleg a végrehajtó hatalomra (vagy annak egyes tagjára) kedvezőtlen vagyis bizalmatlan, ¹ midőn tehát az ellenzék jut túlsúlyra, úgy a jelenlegi rendszer szerint az egész kormány (vagy annak egyes tagja) ² köteles leköszönni, helyét más, nálánál alkalmasabbnak átengedni.³

Ily eljárással foly be jelenleg a parlament a korona kormányzói jogára.

A házak közül azonban különösen a képviselőház az, mely e jogot gyakorolja, sőt TODD ⁴

iránti ígérettel nyugtatta meg a parlamentet. Ez esemény a későbbi gyakorlat praecedensévé lőn.

1] E szavazatot a budgetnél appropriationnak hívjuk. A bizalmatlansági szavazat, mely gyakran a ház által is szükségesnek vélt rendszabályok leszavazásából is állhat, már a ministerium vagy egyes tagja elbocsátásának a koronától való kérelmezését is tartalmazza.

2] *«Parliamentary Government in England»*, ford. DAPSY LÁSZLÓ, I. k. 41., 46. II. III. k. 137. 1.

3] CONCHA: *«Újk. alkotmányok»*, II. k. 472. 1. Talán érdekes lesz Anglia utolsó 25 ministerváltozásának (1782—1866) okait ismerni: bizalmatlansági szavazat: 2 esetben; kárhoztatás: 2 esetben; leszavaztatás: 7 esetben; elbocsátás: 4 esetben; belső gyengeség, illetőleg egyenetlenség: 3 esetben; betegség: 1 esetben; halál: 6 esetben.

4] BONCZ: *«Magyar államjog»*, 200. 1. Lord Chatham esete. TODD: *«Parliamentary Government in England»*, ford. DAPSY LÁSZLÓ, I. k. 218., 219. II.

szerint a lordok háza, illetőleg a felsőház szavazata által nem képes egy ministeriumot sem fentartani vagy megbuktatni a képviselőház akaratára ellenére.

Míg a múltban azon kor rendszerei mellett a nemzetképviselőt tehetetlenül állt, a törvényeket épen nem, vagy helytelenül érvényesítő tanácsosokkal szemben, addig jelenleg csak egy kézmozdulatra van szüksége,¹ hogy véget vessen a rossz, irányának meg nem felelő kormányzatnak s az ily tanácsosokat bizalmára inkább méltókkal helyettesítse.

Mindazonáltal, ámbár, a mint kifejtettük, a bizalmatlansági szavazat közvetlen kapcsolatban áll is a lemondással, illetőleg a miniszterváltással, különféle czímeken kivételkép, nagy ritkán néha még ennek bekövetkeztekor is meg van engedve a kormányhivatalban maradása. E czímeknek túlságos kiterjesztése, értelmüknek elferdítése oly eszközöknek keletkeztét idézte elő, melyeken már többé nem a rendszer természetes működése, hanem a kényszer következménye, az erőltetettség, sőt néha a józan észszel való ellentét is fedezhető fel.

1) Az első eset Walpolé volt. Azon föltét alatt, hogy a koronának alkalmasb férfiakat adhat.

Vannak ugyan esetek, melyekben a kis többség is felbontja a kormányt;¹ de a Peel és Russel 1841-iki, a képviselőházban keletkezett vitája kellőleg megállapította, hogy ámbár csak a ház bizalmát élvező minister maradhat hivatalában, mégis másrésről a bizalmatlansági szavazat nem előzheti meg a kormány magaviseletének megismerhetését s egyes nem nagy fontosságú kérdésekben való egyszerű leszavaztatás még nem ok a lemondásra.²

De ha ezen czímek úgy interpretáltak, hogy egy 5 év alatt 107-szer leszavazott és javaslatával 112-szer visszautasított kormány is hivatalban maradhat,³ hogy bizalmatlansági szavazatokkal szemben hónapokig lehet egy ministeriumot fentartani,⁴ úgy ne csodálkoz-

1] 1839-ben a Melbourne-kormány 5 szótöbbséggel győzött ugyan, de belső gyengeségének tudatában mégis lemondott. 1889-ben hazánkban Tisza Kálmán a véderő törvényjavaslatnak a képviselőházban kis többséggel való átmenetelének esetére beadta volna lemondását.

2] Ez fogja az individualismust előlő föltétlen párturalmat is mérsékelni. FRANK SALA: LECHNER ÁGOSTON: «Magyar közigazgatási jog», I. R. 29. 1. Az India-bill visszavetésekor Fox is így nyilatkozott.

3] 1835—1840-ig a Melbourne-kormány. TODD: «Parliamentary Government in England», ford. DAPSY LÁSZLÓ, I. k. 167. 1.

4] Ha kellő kilátás van a többségre, Peel is hangoztatta ennek egy ideig való gyakorolhatását.

zunk, ha a parlament a kormány ellenében gyakran erősebb, néha még a józan észszel ellentétben álló eszközökhöz is kénytelen folyamodni, mert ez nem ok, hanem csak okozat.¹

Ezen a józan észszel is ellentétben álló eszközök között különösen a költség- s az ujoncz-megtagadás² emelkednek ki.

A közfelfogás a költség- és ujonczmegtagadást ugyan a parlament kényszereszközei közé sorolja, de ha meggondoljuk a dolog érdekét, úgy Andrássyval (1871. márczius 7-iki a képviselőházban tartott beszéde) fogjuk a budget-et s az ujonczokat megtagadó ellenzéknek kiáltani: «De ha hozzá teszem ehhez azt, a mi nem az én megjegyzésem ugyan, nem szeretek másnak szavaival tündökölni, hogy a t. képviselő úr és

1] 1783-ban a Pitt-, 1843-ban a Peel-miniszterium. Igaz, hogy az alkotmányos garancia alapját nem a törvény, de a nemzetek érettsége, maguknak szerzett súlya képezi (Andrássy 1868. augusztus 1-i beszéde), hogy az államhatalmak egymással ethikai viszonylatban állanak s a szigorú törvény csak a kormányzottak irányában alkalmazható (CONCHA nyilatkozata) s mindezek folytán a lemondás csak concrete dönthető el, de az ilyen eldöntések ritkán találhatnak a nekik megfelelő kivételes, concret körülményekre.

2] Br. EÖRVÖS JÓZSEF az öngyilkosság egy nemének tekinti. MARISKA VILMOS (*Államgazdaságtan*-ában) ámbár in abstracto el is ismeri, helytelennek bélyegzi az oly politikát, mely ezt kormánybuktatásra használja eszközül.

pártfelei közül többen soha sem szavaztak meg egyetlen egy forintot, egyetlen egy újonczot sem és mégis ily nagyhatalmi politikát akarnak űzni: ebben mindenestre nagyobb az ellenmondás, mint abban, amivel a kormány vádoltatott». ¹

Angliában, hol a mi költségvetésünket pótoló appropriatio s szentesítés (Bill of Appropriation) csak az évi ülésszak végén fűzi egybe az egyes, már az ülésszak folyamán megszavazott és behajtható összegeket, a mint egyrésről a veto már Anna királynő óta nem érvényesíttetett, úgy másrésről az 1688-iki forradalom (a parlamenti rendszer behozatala) óta a képviselőház vagy annak ellenzéki része sem élt a költségmegtagadás jogával. ²

1] Találó oldalról mutatja be az adómegtagadás hátrányait.

2] Az ezt megelőzőtt időben általános volt, így pl. 1502-ben Némethonban a codificatio iránti követelésnek adómegtagadás általi ijesztgetéssel akartak nyomatékot szerezni. Ezen rendkívüli subsidium-megtagadások azonban nem tették kétségessé az állam lételét és így nem is szolgálhatnak praecedensül. Az egész költségvetés appropriálása is csak egyszer 1783-ban a Pitt ellen folytatott küzdelemben tagadtatott meg. E nevezetes eset így történt: Pitt kormányelnök kisebbségben volt az alsóházban. A ház feloszlatása előtt még csak az appropriatio volt hátra. Az erre való várakozás előnyeit ki akarván használni, illetőleg a feloszlatás megakadályozására törekedvén, az ellenzék kimondta, hogy az, a ki a megszavazott, de appropriálatlan pénzeket folyósítani merészelné, az ország alkotmányát felforgató tettet követne el. E halogatás januártól

E fegyver, mint MAY mondja, ma elrozsdásodva hever az alkotmányos hadiszerek fegyvertárában.¹ Szerinte ma már a képviselőház nem kénytelen ez eszközökhöz folyamodni, hogy a végrehajtó hatalmat hajlékonynyá tegye. Más, nem kevésbé sikeres eszközök is állanak rendelkezésére.

márcziusig tartott. E példa is elegendőképp mutatja, mily czél-szerűtlen a költségmegtagadás. Mi történt ez után? Felbomlott-e az államháztartás a költségvetés appropriálatlan volta miatt? Nem, sőt ellenkezőleg a király megtartotta kormányát, mely a képviselőház feloszlatásának idejében appropriálatlan összegekkel fedezte az államháztartás szükségait. (E viszás helyzet kikerülésére háború vagy feloszlítás esetén, jelenleg utólagos elszámolás mellett nagyobb összegeket szavaznak meg.) Utólag ez eljárásaért indemnityben részesült. Igaza van MARISKÁNAK, midőn állítja, hogy egy, a képviselőház egyszerű határozatait tekintetbe nem vevő kormány túl fogja magát a költségvetés meg nem szavazott voltán is tenni. Az újabb időben (1866 előtt) az appropriálás megtagadása annyira lehetetlennek tartatik, hogy ezt a kincstári utalványok útján való folyósításra be sem várták s mindenki kész volt hitelezni az egyszerű, de, mint Blackstone mondja, véglegeseeknek vett alsóházi szavazatokra is. (CONCHA: *Újkori alkotmányok*, II. k. 351. 1.) 1866-ban (febr. 22-én), midőn Bernal Osborne a tengerészet költségvetését 3 hétre akarta halasztani, hogy a kormány a Schleswig-Holsteint illető okmányok beterjesztésére kényszeríttessék, az ellenzék, mely az iratok benyújtását különben sürgette is, ellene szólt.

1] Ugyanígy nyilatkozik TODD: *Parliamentary Government in England*, fordította DAPSY LÁSZLÓ, II. k. 77. 1. CONCHA: *Újkori alkotmányok*, II. k. 326. 1.

Hogy Amerikában nem találunk költségmegtagadásra, az eltérő kormánysszervezeténél fogva,¹ itt ugyan nem hozható fel bizonyítékul, de viszont az e tekintetben elmaradott hazánk² költségmegtagadásai sem ellene.

Elég az, a mit erre vonatkozólag a parlamenti gyakorlat, berendezés és mérvadó fészkeből, Angliából felhoztunk.

S ámbár a költségmegtagadás fentebb tárgyalt, teljében visszavetett s az állam letétét veszélyeztető alakjában ép úgy, mint az ekként kezelt újonczmegtagadási jog, nem is fogadható el, mindazonáltal van mindkét jognak még más értelme, az, hogy a kormány a parlament irányának, felfogásának elfogadására, követésére legyen szorítható, a mit CONCHA úgy fejez ki: hogy a budgetjog a kormánynak a parlamenttől függésbe hozására szolgál.³

1] A kormány időtartama az alkotmány által levén megállapítva, az itt nem függ a törvényhozástól s annak bizalmától.

2] Egyes kiváló parlamenti tagok kivételt képeznek: gróf Apponyi a költségmegtagadást az ellenzékiekieskedés legvégsőbb eszközének mondotta. Az 1870. évi budget tárgyalásakor Várady, a nagy ellenzéki szónok, hevesen támadja a kormányt, de másrésztől elfogadja a költségvetést. Ezek azonban kiválnak s épen nincsenek összhangban jelen helytelen, a budgetet gyakran, sőt folytonosan megtagadó ellenzéki politikánkból.

3] Ugyanily értelmet olvashatunk ki a PULSZKY előadásai után készült jogbölcészeti jegyzetekből is [« hogy attól

Ugyanerre czéloz MONTESQUIEU is, midőn mondja: «Si la puissance législative statue, non pas d'année en année, mais pour toujours, sur la lever des deniers publics, elle court risque de perdre sa liberté, parceque la puissance exécutive ne dépendra plus d'elle». «Il en est de même, si elle statue, non pas d'année en année, mais pour toujours, sur les forces de terre et de mer qu'elle doit confier à la puissance exécutive».¹

Adjunk önálló alakot a mondottaknak: a törvényhozás megkülönböztetése az ellenőrzéstől fog a kérdés kulcsául szolgálni.

És az adómegtagadási jog e használata, e neme nem fog az egész költségvetés megtagadásában, a mi az állam létének veszélyeztetésével azonos, hanem a költségvetés végrehajtásának a képviselőházat ki nem elégítő kormánytól való megvonásában (appropriatio), a képviselőház irányával ellenkező tételek² visz-

a kormányzás eszközeit (budget) tagadja meg de nem általában»].

1] MONTESQUIEU: «*De l'esprit des lois*», livre XI., chapitre VI. p. 151.

2] TODD mutatja ki, miszerint a parlament 1866 előtt csak az utolsó 8 évben tagadott meg egyes összegeket: még pedig 12 alkalommal (300, 2361, 1200, 800, 1000, 3225, 5000, 400, 150.000, 6000, 5000, 10.000) összesen 185.266 fontot.

szautasításában s így mégis a kormány függővé tételében nyilvánulni.

Ugyanez áll (a mint azt Szilágyi Dezső 1889. évi január hó 23-ik napján tartott képviselőházi ülésben mondott beszédében és BEKSICS «A dualismus» című dolgozatában¹ is kifejtették és előadták) az ujonczjutalék évenkénti megtagadhatásának bizalmatlansági szavazatra való felhasználhatásáról is.

Ha azonban a kormány nemcsak hogy a parlamentet ki nem elégítő politikát követ, szóval nemcsak hogy helytelen irányban halad, visszatetsző felfogást sajátít el, de egyenes jogsértést is idéz elő, úgy, a legtöbb államban legalább, nem állunk többé a bizalmatlansági szavazat, a kárhoztatás igen problematicus s helyesen csakis esetről-esetre, concrete megoldható talaján, hanem a törvényhozást oly hatalommal látjuk felfegyverkezve, mely a jogi jelleget már teljesen magán viseli.

A parlament ez esetben ugyanis a vádló jogaival van felruházva s e vádnak mindenkép érvényt is képes szerezni.²

Sokáig tanakodtak azon, hogy ezen a végre-

1] T. i. 175. és 194. ll.

2] Sok helyütt, mint hazánkban is, a vád alá helyezés már magában foglalja a hivatalból való felfüggesztést.

hajtó hatalom gyakorlására hivatott ministeriummal szemben emelendő vád ki előtt történjék (különös bíróság?)¹ különös nehézséget képezvén azon mindennemű törvénykezés alapfeltételét képező körülmény, mely szerint a vádló el volt választandó a bírótól.

A két kamarával bíró államokban azonban a kettétagoltság már mintegy természetsszerűleg látszott e kettős szerepre ajánlkozni s tényleg a legtöbb államban így is történt: a képviselőház nyerte a vádlás-, a felsőház az ítélkezés jogait.²

E gondolatmenet uralkodik MONTESQUIEU idevonatkozó megjegyzéseiben is, melyeket örökbecsű voltuk miatt itt teljűkben közöl̄ni el nem mulaszthatom.

«Mais si, dans un Etat libre, la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutive elle a droit, et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécuté; . . . »
 hogy azonban az államban a törvényhozó test

1] Ezt igen szépen adta elő LECHNER az 1893/94. tanév II. szakában a végrehajtó hatalomról (a magyar közjog szerint) tartott collegiumában.

2] A kérdés ezen megoldása felel meg leginkább az államhatalmak egymáshoz való viszonyának.

ne válják zsarnokká — folytatja az impersonalításra kiterjeszkedve tovább MONTESQUIEU — nem szabad magát a végrehajtó hatalom birtokosát, kinek szentnek kell lenni, elítélnie, hanem, minthogy az államfő a végrehajtásnál miniszterekre szorúl, ezeket kell büntetni, «ceux ci peuvent être recherchés et punis».

«Il pourroit encore arriver que quelque citoyen, dans les affaires publiques violeroit les droit du peuple, et feroit des crimes que les magistrats établis ne sauroient ou ne voudroient pas punir.¹ Mais en général la puissance législative ne peut pas juger; et elle ne peut encore moins dans ce cas particulier, où elle représente la partie interessée, qui est le peuple. Elle ne peut donc être qu'accusatrice. Mais devant qui accusera-t-elle? Ira-t-elle s'abaisser devant les tribunaux de la loi, qui lui sont inférieurs, et d'ailleurs composés de gens qui, étant peuple comme elle, seroient entraînés par l'autorité d'un si grand accusateur? Non: il faut pour conserver la dignité du peuple et la sûreté du particulier, que la partie législative du peuple accuse devant la partie législative des nobles,

1] CONCHA mondja (*Ujkori alkotmányok*, II. k. 277. 1.): «Hatalmas miniszter, fővezér ellen hiányozhatik a közönséges vádhatóság bátorsága . . .»

laquelle n'a ni les mêmes intérêts, ni les mêmes passions».¹

Az alkotmány így rendelkezik Angolországban (itt minden nagyobb s külön vádlóhoz vagy bírósághoz nem utalt vétség tárgya lehet ez eljárásnak [Impeachment.]) Amerikában (Itt az unio elnöke s főhivatalnokai vádolhatók 1. cikk 2. sect. 5. §. A senatus ez alkalomra feleltetetik; az ítélethozó ülésben az unio főbírája elnököl. Ítélethez kétharmad többség szükségeltetik.) Franciaországban (1831-iki charta 41. fejezete) és hazánkban.

De ezzel ellentétben vannak államok, hol a legfelsőbb törvényszék, mint Portugalia, Spanyolország, a két Hessen, Hannover, Belgium,² s ismét olyanok, hol egy különösen erre összehívott állambíróság, mint Norvégia, Szászország, Braunschweig, Württemberg, (ezenkívül a horvát tartomány) van hivatva a ministerek feletti ítélkezésre.

E kérdés fontossága arra indít, hogy részletesebben szóljak e fontos alkotmányjogi momentumról s annak egyes részleteiről.

1] MONTESQUIEU: *«De l'esprit des lois»*, livre XI., chapitre VI. pp. 148—150.

2] Úgy közönséges, mint államjogi bűntettekben vádló: a képviselők kamarája (90. cikk), bíró: a teljes ülésű semmitőszék esküdtek nélkül (134. cikk).

Mindenekelőtt a vád alá helyezés alapját valamely vétség, büntett képezi, melyek államok szerint változnak, meghatározásuk az alkotmány feladatát képezvén.¹

Hazánkban az 1848. III. t.-cz. intézkedik e tekintetben, a midőn 32. §-ában a következő súlyos eseteket sorolja föl: «A ministerek feleletre vonathatnak: a) Minden oly tettért, vagy rendeletért, melly az ország függetlenségét, az alkotmány biztosítékait, a fennálló törvények rendeletét, az egyéni szabadságot, vagy a tulajdon szentségét sérti s általuk hivatalos minőségükben követtetik el, vagy illetőleg adatik ki. b) A kezeikre bízott pénz, s egyéb értékek elsikkasztásaért vagy törvényellenes alkalmazásaért. c) A törvények végrehajtásában, vagy a közcsend és bátorság fentartásában elkövetett mulasztásokért, a mennyiben ezek a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók valának».

Horvátország tartományi kormányára nézve minden, valamely alaptörvényt súlyosan sértő, szándékos cselekmény a felelősség tárgya, mely alól azonban az osztályfőnökök írásbeli tiltako-

1] Belgiumban az alkotmány határozata daczára a törvényhozás még nem állapította meg a törvénszegés eseteit.

zással menekülhetnek. Ezenkívül az osztályfőnökök a nevök alatt s szakosztályuk részéről tett kormányintézkedésekért első sorban felelősek.

Angliában a főhivatalnokok, illetőleg a király tanácsosai nemcsak a törvénysértésekért, vagyis a büntetőjog által körülírt vétségekért, hanem káros és veszélyes tényeikért, sőt a parlament akarata ellenére kötött szerződésekért is felelősek.

A felelősség az amerikai unio elnökét áru lástól, megvesztegetéstől s más súlyos vétségektől igyekszik távoltartani.¹

Egyes országok szerint ez a vád alá helyezés alapja s most már azon kérdés merül fel, vajlon a közönséges büntettekért szintén ezen eljárásnak van-e helye, vagy pedig a rendes törvényszékek illetékesek-e hason esetekben?

E tekintetben is különböző felfogást mutatnak az egyes törvényhozások.

A magyar,² angol és amerikai felfogással

1] Itt e tekintetben három felfogás uralkodik: az elnök: 1. minden a congressusi törvényben-, 2. minden az angol common law-ban foglalt bűntényért, 3. minden az alkotmány világos rendelkezéseit vagy egyéb rárótt köteleességét szándékosan, önféjűleg vagy meggondolatlanul sértő cselekményeért felelős. A vád alá helyezés alapja itt mindenkép a hivatali köteleesség megsértése.

2] 1848. III. t.-cz. 36. §.

szemben, melyek a ministerek és egyéb hivatalnokok közönséges bűntetteit a törvényszékek hatáskörébe vonják, a belga felfogás e főtisztviselők eljárására nézve egészen megtagadja a rendes bíróságok illetékességét, ámbár egyedül a bűntény következtében előforduló magánjogi kárért való szavatolást követeli meg.

Ha a fentebbi esetek valamelyike bekövetkezik, úgy a vád alá helyezés, a mint említők, a képviselőház által megindítható.

Az ezt követő eljárást csak három országból akarom felemlíteni: Angliából, hazánkból¹ és annak horvát tartományából, a hol az igen nagy részletességgel van körülírva.²

Angliában a vád alá helyezést elrendelő alsóház az ezen határozatot indítványozó tagját egyéb kiküldött tagokkal a főrendiház elé küldi, hogy ott adja elő a vádat, s egyszersmind jelentse be, hogy az alsóház kellő időben

1] A közös ministerium feleletre vonása, illetőleg az azok elleni vádeljárás igen szépen van előadva KISS: *«Magyar közjog»*, 124., 135. 11. Találó megjegyzést tesz erre POLNER (*«Magyarország és Ausztria közjogi viszonya»*, 196. 1.): «Úgy, hogy a nemzetnek a befolyása a közös kormányra nemcsak külsőleg, az együttes eljárás által van korlátozva, hanem belsőleg tartalmilag is azáltal, hogy ezen befolyásnak a gyakorlása egy más állam társadalmának a beleegyezésétől van függővé téve.»

2] BONCZ FERENCZ: *«Magyar Államjog»*.

benyújtandja és bebizonyítandja a részletes írásbeli vádpontokat.

Sokszor előfordul, hogy a végtárgyalás előtt vádlott letartóztatik: ha peer, úgy a főrendiház dönt e fölött, ha ellenben közrend, őrizetre az alsóház s háznagya útján átkísérve a főrendiház háznagyának adatik át.

Az alsóház a bizottságilag megállapított s teljes ülésében megvitatott támpontokat átküldi a főrendiháznak, mely azokat vádlottal közli.

Erre a vádlott észrevételeit, a képviselőház pedig ellenészrevételeit írásban teheti meg.

A főrendek által kitűzött végtárgyalási napon a képviselőháznak a vád képviselétével megbízott tagjai (menagers), valamint a bizottsággá alakult ház, szintúgy a vádlott által esetleg felszólított s beidéztetett védő és tanúk megjelenén a védő és vádlott párbeszéde s a tanúk cross examination-e után az elnök által a vétesség vagy ártatlanság kimondására felszólított lordok (a legifjabbon kezdve) felállva, fedetlen fővel és jobb kezüket mellükre téve egyszerű többséggel eldöntik a kérdést. Büntetés kiszabására azonban csak a képviselőház által, ennek elnöke útján felkérve jogosultak.

Hazánkban a képviselőház szótöbbségével vád alá helyezett ministerek a főrendiház által

tagjai közül titkos szavazással választott, 12 személyből álló (36-an választatnak; ezek közül 12-en a képviselőháznak a vádpör vitelére kiküldött biztosai —, 12-en pedig a vádlottak által utasíthatók vissza) bíróságnak vannak alávetve, mely e feladatát nyilvánosan eszközli.

Igen részletesen van ez eljárás Horvátországban megállapítva.¹

Itt már maga a vád alá helyezés is igen megvan nehezítve, illetőleg nehézkessé téve azáltal, hogy ahhoz 20 országgyűlési tag által aláírt s írásban benyújtott indítvány szükségeltetik, hogy ámbár tárgyalása az elnök által három nap alatt napirendre tűzendő, de határozat csakis egy későbbi ülésben hozható s mi fő végre, hogy a határozathoz kétharmad többség és legalább 70 szavazat igényeltetik.²

1] Az 1874. évi január 10-iki horvát törvény szabályozza tüzetesen a felelősséget.

2] A határozatot az országgyűlés küldöttsége (ez a vádlottakat, tanukat és szakértőket kikérdezi) kihallgatásának kell megelőznie. E jelentés tárgyalásánál a bán, illetőleg az osztályfőnökök nemcsak hogy jelen lehetnek, de szólásszabadsággal is birnak. A vád alá helyezéssel egyidejűleg az országgyűlés kebeléből két vádló választatik. A vád alá helyezési határozat a királynak s az elnök útján az országos törvényszék elnökének tudomására hozandó, a ki a törvényszéki tagokat azonnal Zágrábba hívni köteles. A vád az említett többséggel és szavazattal bármikor visszavonható, illetőleg megszüntethető.

A bíróság először a hétszemélyes tábla biráiból, ha ezek nem volnának 12-en, úgy kívülök még a báni tábla, a zágrábi és eszéki törvényszékek elnökeiből, valamint a báni tábla idősb rangú két birájából,¹ másodszor az országgyűlés által tagjainak kizárásával választott 12 horvát-szlavon illetőségű honpolgárból alakul meg.²

Ez ítélkező testület elnöke a hétszemélyes tábla elnöke, ennek akadályoztatása esetén, ha a báni tábla tagja ez ítélőszéknek, úgy ez, különben pedig a törvényszék által saját kebeléből választott egyén.³

A bíróság azonban 6—6 tag erejéig úgy vádlott, mint vádlók által kevesbíthető, azon kikötéssel, hogy az ítélet kimondására hivatott 12 tagú bíróságban ezen visszautasítások után is egyenlően legyenek az országgyűlés által választottak s a bírák képviselve.⁴ A megmaradt írásbeli esküt irnak alá, hogy kötelességüknek lelkiismeretesen fognak megfelelni.

1] A bírák meghivatnak.

2] Ezek minden törvényhozási időszak kezdetén újra választatnak.

3] Ha valamelyik közreműködését megtagadná, az eset eldöntése az országos törvényszék elé kerül.

4] Ha 12 tag nem utasítottatott vissza, úgy a kellő számig (12) való kihagyás kisorsolás útján történik azon különbséggel, hogy az elnök vagy helyettese nem sorsolható ki.

A megalakult bíróság a pör felszerelésére küldöttséget nevez ki (ekkor a vádlottak felfüggesztetnek hivataluktól), mely a szükséges adatokat beszerezvén, iratait a vádirat¹ elkészítése céljából a vádlóknak kézbesíti. A vádirat nyilvános, szóbeli tárgyalására vádlott nemcsak maga, de az általa nevezett védők is tartoznak megjelenni.

A bíróság, mely az ítéletnél bizonyítékokhoz nem, hanem egyedül lelkiismeretének követéséhez van kötve, titkos golyózással ejti meg a szavazást s kétharmad szótöbbséggel, a felelőtlenség kizárásával mondja ki vádlott bűnös vagy ártatlan volta feletti ítéletét.

Hogy mily büntetést állapíthat meg a tanácsosok felett itélni hivatott bíróság, az ismét az egyes alkotmányok szerint igazodik.

Hazánkban a törvénysértéshez arányított büntetés,² Belgiumban a büntetőtörvényben foglalt büntetések vagy a szabadságbüntetések legenyhébbike a börtön, Angliában a törvényben

1) Ebben a kiszabandó büntetés is indítványozandó.

2) Horvátországban az államhivatalból való elbocsátás, az attól való megfosztás (ez a további államszolgálatra való képтелenséget is tartalmazza), az abból való kizárás (mely hivatalban nem levő egyénre mondandó ki) szerepelnek ily büntetés-, ill. elmarasztalásképp.

foglalt vétségekért nagyobb, különben kisebb büntetések, Amerikában a hivatal vagy a hivatalképesség elvesztése vannak elfogadva.

Azonban a gyakorlatban a királyi kegyelmezési jog meg nem szorítása a parlamentből a király elé tenné a ministerek feletti ítélkezést és tényleg e veszély meggátolása céljából a kegyelem joga igen sok helyütt korlátozást szenvedett.

Hazánkban s következtetés útján¹ a közös miniszterekre nézve is az általános amnestiahoz,² Belgiumban a kamarák egyikének kérelméhez (91. cikk) van kötve e jog gyakorlása; Angliában azonban, a hol ugyan a vád nem akadályozható meg a nagy pecsét útján kiadott rendelettel,³ elhalasztással,⁴ avagy felosztással s hol tényleg elmarasztalt miniszterre nézve még nem fordult elő királyi kegyelem, de jure nincs e jog korlátoknak alávetve.⁵

1) FÉSZES GYÖRGY: «A magyar közigazgatási jog», 14. 1.

2) 1848. III. t.-cz. 33—35. §§.

3) Az Act of Settlement (trónörökösödési törvény) egy az 1698-iki tehetetlenség eredményezte s egy másikkal egyidejűleg fogalmazott üdvös záradéka döntötte el ezen Danby gróf esetében felmerült kérdést.

4) Az elhalasztás vagyis elnapolás ugyanígy nem bír felfüggesztő hatállyal a writs of error —, a lordok házához való felebbezés — s az igazoló bizottságok előtt folyó vizsgálatokra nézve.

5) A vád alá helyezés, melynek különben közjogunk azon

A vád alá helyezés azonban idő múltán az ülősszakok és a kormányok változta folytán nehézségekbe ütközik s Anglia kivételével, hol a vád alá helyezés még hason esetekben is præcisirozva van, oly intézményeket is találunk, melyek ezen nehézségeket szentesítik.¹

Egy más hátrányára illetőleg hiányára is mutathatunk azonban a ministeri felelősségnek s

a királynak s az országbírónak a nádori állás megüresedésétől számított egy év alatt való új nádorválasztó országgyűlés összehívását elmulasztó magatartásának esetére a tárnokmestert zászlósuri méltósága elvesztésének terhe alatt országgyűlés összehívására kötelező határozata (1608. III. t.-cz.) is előzményét képezhette, mindazonáltal nem gyakori tünemény: Belgiumban mindössze egyszer fordult elő (1865. június 24-én Chazot párbaj miatt). Angliában az utolsó vád alá helyezettetés 1805-ben rendeltetett el (Lord Melville hivatali hanyagság miatt). S ámbár CONCHA szerint: «Az 1832-iki első reform bill előtt mondhatta Lord John Russel, hogy a főrendiház előtti vádeljárás, egészben véve inkább madárijesztő politikai gonosztevők elrettentésére, mint a közigazgatás valódi biztosítéka; ma nagyobb figyelmet kell arra fordítani, midőn a politikai hatalom a társadalom legalsóbb osztályaira is kiterjesztetett»; mindazonáltal jelenleg sem igen látunk e tekintetben nagyobb változásokat.

1) Így Horvátországban, ámbár a per folyama alatt a vád alá helyezett nem köszönhet le hivataláról, a korábbi lekötöttség pedig a vád alá helyezést meg nem akadályozza; mindazonáltal a vétséget követő második törvényhozási időszakban miatta vád többé nem emelhető (kivéve a zárszámadás folytán kiderült vétségeket, melyek felfedezésük időszakában vádaltapot képezhetnek).

ez a gyakori változások következtébeni gyakori fejetlenség.¹ Így gyakrabban következik be oly időszak, melyben nehéz a kormányzat biztos vitelére számítani s a felelősséget helyesen megállapítani, alkalmazni.

Az interregnumok gyászos jelenségeit vagyunk kénytelenek itt is tapasztalni, a melyeknek elhárítására, mint a fejedelmváltozásoknál,² úgy itt is törekednünk kell.

Ámbár az új ministerium megalakultáig az ügyeket a régi vezeti is,³ mégis ha valamely

1] Francziországban az 1882-ik és 1883-ik években 5 ministerium következett egymásra.

2] A király halála s a trónörökös (regens) eskütétele közti időben Belgiumban a belga nép nevében s felelősség mellett a ministeri tanács gyakorolja a királyi hatalmat. Ha pedig a király képtelensége állapíttatik meg, a tanácsosok tiszte a regensnek s a királyi gyámnak közös ülésben való kinevezésére a kamarákat azonnal összehívni. Sokkal helyesebben oldja meg azonban a kérdést a magyar közjog azon intézkedése, mely a királyi hatalomnak magának a királynak személye által való állandó gyakorlására irányul. (A trónörökös elődjének halála, illetőleg lemondása után azonnal hatalma nagy részének gyakorlatába lép. Teljébe a koronázás által, minek folytán a koronázás közjogi actus, mely által a király hatalmának teljébe lép. Rex non moritur. Le roi est mort et vive le roi.)

3] General Peel lemondása és Pakington kineveztetése után is benyújtotta a költségvetést, mely megnyerte a ház tetszését. A Liverpool kormány. HORVÁTH JÁNOS: *«A magyar királyság közjoga»*, 373. l. MÁRIÁSSY: *«Magyarország közjoga»*, 156. l. (Külömben óvatosan kell forgatni.)

országgyűlés kormányváltás végett (vagy után) oszlattatik fel, úgy a költségmegszavazás helyét a szükséges hitel megszavazása szokta elfoglalni,¹ a megalakulás alkalmával, hogy az államférfiak eljárása fölötti ellenőrzés teljesebb erejű és kielégítőbb legyen, a ház lehetőleg gyakori üléseket tart,² az új kormány megalakultát lehetőleg gyorsítják s e célból a koronához felterjesztéseket is szoktak intézni,³ úgy, hogy a ministerialis interregnum Angliában már a múlt században 1—13 nap közt váltakozott, jelenleg pedig a ministeriumváltás egy hét alatt rendszeren meg szokott történni;⁴ a következő ministeriumot felelőssé teszik a változásért.⁵

1) Az angol alsóházban már 1812-ben és a Liverpool kormány lemondásakor is kétségben voltak a fölött, vajon megtagadják-e a költségvetést (az első esetben a Committee of Ways and Means költségvetését) vagy felelős ministerium nélkül fogadják el azt. A fentebb említett eljárást követték 1841., 1857. és 1859-ben. TODD i. m. II. k. 47. l.

2) PITT mondja, hogy hasonló válságokban «az időt nem a napok, hanem az órák száma szerint kell mérni».

3) TODD is így nyilatkozik: «*Parliamentary Government in England*», fordította DAPSY LÁSZLÓ, III. k. 177. l.

4) Franciaországban Freycinet 4 nap alatt követte a Gambetta-ministeriumot. *Revue politique et parlementaire*. Nr. 14. p. 313. LÉON DUGUIT: «L'élection des sénateurs».

5) Teljesen ily értelemben szólott Sir Robert Peel az 1834-iki kormányváltásánál, ambátor ő a continensen levén nem is

És ilykép igyekeznek e hátrányokat enyhíteni.

Sőt habár nem is lehet egy előbbi ministerium vétségeért, annak egy utóbbi cabinetben résztvevő tagjait, annál kevésbé utódjait sujtani,¹ azon elv, mely szerint a hivatalból való távozás (illetőleg lemondás) nem szünteti meg a vád alá helyezést, az angol parlamentben általánosan elismertnek tekinthető.²

E rendszer egyes mindeddig nem érintett tulajdonságainak méltatása a következő fejezetben található föl.

Itt még csak hazai viszonyainkról akarok egyet-mást előadni.

A magyar kormány a munkamegosztásnak megfelelőleg egy miniszerelnökből s, ha ez maga külön tárczát nem vállal,³ kivüle az 1848. III. t.-cz. szerint még 8, az 1868. XXX. t.-cz. értelmében pedig 9, összesen tehát 10 miniszerből áll.

A társországoknak pedig autonom ügyeikre

ismerhette az ügyek állását, a ministerium elbocsátásának indokát, Wellington herczegnek a kormányzatra szóló megbizását.

1] 1855-ben a crimiai ügy körül kifejtett vita közben is ismerték. 1861-ben Lord Palmerston ellen némely, egy előbbi kormány idejében hamisított sürgöny vádját emelték.

2] Lord St. Vincent, ki lemondása után két évvel vádoltattott.

3] Ugyanezt más miniszeretek is megtehetik. Így Angliában is.

vonatkozólag külön országos kormányuk van, mely élén a bánnal¹ 3 osztályfőnökből (az általuk kezelt önálló szakosztályok: a belügyi, a vallás- és közoktatásügyi és az igazságügyi) áll.²

Ezen kívül a magyar és az osztrák államok közös ügyei a két fél közös ministeriumának ügykörébe tartoznak, mely kül-, had- és pénzügyministeriumokból³ van egybealkotva.⁴

A király végrehajtói minőségében és e szervek szolgálnak államunk kormányzatának vitelére, a mi nemcsak a törvények pusztá végrehajtásából,⁵ hanem a kezeikre bízott végrehaj-

1] Ministerelnöki ellenjegyzés mellett neveztetvén ki, közvetett úton a ministerelnöki felelősség alapján reá a magyar országgyűlés is befolyást nyer.

2] A magyar ministerium e kormányval lehetőleg egyetértve intézi az állam ügyeit.

3] Ide tartozik: a közös költségvetési tervezetnek a két fél külön ministeriumával egyetértésben való elkészítése s a delegatiók elé terjesztése; az osztrák-magyar közös jótállás alatt álló függő államadósságoknak ministeriuma egyik osztálya általi kezelése (1867. XV.).

4] Ez inkább az alárendelt kormány-, törvényhatósági- és községi közegek feladata.

5] Fésűs: *«A magyar közigazgatási jog»*, 6. 1. E szerint ítélendő meg a kormány joga a hadi készülétek —, a mozgósítás — és a hadüzenet, mint az államvédelem tényeinek megtételére. Kiss: *«Magyar közjog»*, 250., 251., 404. 11. E felfogás magyarázza a végrehajtó hatalom általános főfelügyeleti jogát, mely bir-

tási eszközökkel az államügyeknek az alkotmány szellemének s az államcélok elérésének megfelelő általános irányításából is (rendeletek útján stb.) áll.¹

A mi már most a felelősséget illeti, a magyar kormány mindennemű eljárásaért, vagyis az ebben elkövetett szabálytalanságért, a közös ügyek (különösen a külügyek) körül őt megillető befolyás és jogok érvényesítéseért, a nemzetközi

tokosát gyakran elrendelő, avagy vetojoggal is felruházza, KISS i. m. 395. 1. FÉSÜS GYÖRGY: *Magyar közigazgatási jog*, 36. 1. FÖLDES: *Magyarország statisztikája*, 178. 1. A képviselőház megválasztott tisztségviselői a királynak a ministerium által névszerint jelentendők be. Az örökös főrendeket magában foglaló (illetőleg az azokról vezetett) családkönyvek egyikének vezetése. KISS i. m. 319., 320., 367., 396., 402. II. I. törvényhatóságaink szervezetét KISS: *Magyar közjog*, 426., 427., 437., 444., 445., 446., 497. II. A belügyminister a törvényhatóság meghallgatásával elrendelheti az állam érdekét veszélyeztető eljárású községi képviselőtestület feloszlását s az ügyeknek idő közt a megye általi intézését (A megyére nézve hasonlót tanácsol TISZA is: *Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer*, 88. 1.) (Királyi és kormánybiztosok, főispánok [Angliában a lordhelytartók, CONCHA: *Ujkori alkotmányok*, II. k. 401. 1.] rendészet, jelentések, statisztikai hivatal. KISS i. m. 395., 399., 400., 423. II. FÉSÜS GYÖRGY: *Magyar közigazgatási jog*, 81. 1. FÖLDES: *Magyarország statisztikája*, 5. 1. 1868. XXXVIII. t.-cz. 148. §., valamint az egész t.-cz.). Ez alól kivételt nem lehet tenni (egyház); e kivételek magát a jogot tennék illusoriussá, az államot forgatnák fel alapjaiban.

1) A közös ministerek rendeletei az 1867. XII. t.-cz. szellemében csakis szűk közigazgatási keretben mozoghatnak.

szövetségekbe való beleegyezéseért a magyar országgyűlésnek, a közös ügyeket intéző, szövetségeket közvetítő közös kormány pedig a delegatióknak, vagyis a magyar- s az osztrák országgyűlések által a közös ügyek tárgyalására külön-külön választott bizottságoknak tartozik felelősséggel.¹

1] A közös pénzügyminister nemcsak hogy a delegatiók által évenként számoltatik meg, hanem a magyar és az osztrák országgyűléseknek a függő államadósságokra nézve kiküldött egy-egy ellenőrző bizottsága felügyelete alá is tartozik. Kiss: *«Magyar közjog»*, 118. 1.

HATODIK FEJEZET.

A MINISTERI KORMÁNYZAT ELŐNYEI A DICASTERIALIS
RENDSZERREL SZEMBEN ÉS INTÉZMÉNYEK KINÖVÉ-
SEINEK EGYENSÜLYOZÁSÁRA.

Ámbár a felelős egyedhivatalnoki rendszer alkotmánybiztosító előnyeiről már a megelőző fejezetben is szóltunk, valamint ezen kormányzat egynémely hátrányairól is, de tulajdonosságait ott ki nem merítettük. Adjon e tekintetben is lehetőleg teljes képet a jelen szakasz.

A collegiális¹ szervezettel szemben (ellentétben) (ilyet a bírói hivatal igényel)², mely egyenjogú tagjainak tanácskozása és szavazása által létrejött határozataival intéztet, s így a sokoldalú meghányás előnyét tartalmazza, a

1] A dicasterialis kormányzat a múltban általánosnak mondható; a kormányzések Angliában is szervezkedtek (I. Lipót alatt a Geheimrathscollegium) BIEDERMANN: «*Geschichte der oesterreichischen Gesamt-Staats-Idee*», II. k. I., 87., 99. 11. Külömben is így nyilatkozik (II. k. 9. 1.): «... dass es ein Dikasterium (d. h. 1 Staatsbehörde) ist».

2] FOGARASI JÁNOS: «*A magyarhoni országos alkotmány főágazatai régiebb és újabb időkben*», 183. 1.

bureaucraticusnak (egyedhivatalnokinak, ministerialisnak), melynek fölényét úgy MILL,¹ mint BENTHAM, JÖRGER,² SIR JOHN PARKINGTON,³ TODD,⁴ LECHNER,⁵ CSILLAG GYULA,⁶ ANDRÁSSY GYULA⁷ elismerik, fényoldalait, hasonlóan a hadsereg elvéhez, a nagy fegyelem és a gyors elhatározással kapcsolatos pontos végrehajtás⁸ képezik.⁹

A felelős ministeri rendszer a parlamentben

1] JOHN STUART MILL: *«Representativ Government»*, fordította JÁNOSI FERENCZ, 92., 252., 253., 254. ll. Szavai szerint a második esetben a felelősség nemcsak hogy meggyengül, de egészen is elvész, megsemmisül.

2] BIEDERMANN: *«Geschichte der oesterreichischen Gesamt-Staats-Idee»*, I. k. 143. 1.

3] TODD: *«Parliamentary Government in England»*, fordította DAPSY LÁSZLÓ, III. k. 420., 421. ll.

4] TODD: *«Parliamentary Government in England»*, fordította DAPSY LÁSZLÓ, II. k. 462., 465., 466. ll., III. k. 344., 413. ll.

5] FRANK SALA: LECHNER: *«Magyar közigazgatási jog»*, I. R. 5. 1.

6] CSILLAG GYULA: *«A régi magyar alkotmány s az 1848-ki és 1867-ki évek közjogi alkotásai»*, 72. 1.

7] LEDERER BÉLA: *«Gróf Andrássy Gyula beszédei»*, I. k. 363. 1., II. k. 60. 1.

8] Olyan vádak, mint a KOSSUTH LAJOS által *«Irataim az emigrációból»*, III. k. 76., 77. ll.) emeltek, mindenütt alkalmazhatók.

9] Mindkét rendszer kapcsolatos lehet a területi kormányzattal, a mint az régebben Austriában (BIEDERMANN: *Geschichte der oesterreichischen Gesamt-Staats-Idee*, I. k. 12. 1.) és Poroszországban volt (Provinzial-Minister), PIERER H. A. *Universal-Lexicon*, XIX. B. 327. S.

ülést, szót (a ministerek vagy megbízottaik bármikor kívánhatnak szólani), bizonyos nagyobb befolyást¹ s ha tagjai a háznak,² szavazatot adván a kormánytagoknak,³ kiket viszont a

1] A főrendiház elnökét és két alelnökét a király a minis-
terelnök fölterjesztésére nevezi ki (1885. VII. t.-cz.).

2] Régi közjogunk szerint is: a nádornak nevezetes szerepe volt a törvényhozásban. Ez ugyan föltétlenül nem szükséges. Palmerston 1835-ben a Melbourne-ministerium alakulásakor nem volt parlamenti tag. Gladstone említi egyik leghíresebb alkotmánypolitikai tanulmányában, hogy 1845 végétől 1846 júliusáig annak daczára, hogy gyarmatügyi minister volt, nem tartozott a parlamenti tagok közé. Nálunk is: Tisza Lajos már 1871. szeptember 14-én, mint minister jelentetik be, képviselővé azonban csak október 15-én lesz, Pauler 1871. februárban áll a közoktatásügyek élére, képviselővé pedig április 16-án választatik. Igaza volt tehát Andrásynak, midőn Simonyi Ernő helytelen felfogásával szemben ez elvet határozottan kiemelte (1871 szeptember 14-én). (LEDERER BÉLA: *«Gróf Andrassy Gyula beszédei»*, II. k. 506. l.) Annak illusztrálására azonban, mily fokozódó hatalommal bír (valószínűleg a nagy ellenőrzési jogosultság) a képviselőház, igen érdekes azon összehasonlítás, melyet Todd nagy műve II. kötetének 557—561. lapjain közöl: e szerint 1760-ban a 14 tagból álló ministeriumnak csak egy képviselőtagja volt, 1866-ban a kormány 6 tagja a képviselőházban, 9 tagja a felsőházban foglalt helyet.

3] Bizonyítás céljából már Mária alatt megjelennek egyes ministerek az angol képviselőházban, VI. Eduard és Erzsébet nővére alatt pedig már a Treasurer, a Comptroller of the Household és az államtitkár, I. Jakab alatt a Chancellor, a Lancaster hercezség Lordja és az államtitkár, a mint 1614-ben megválasztatásuk jelentetik is, ott állandóan helyet foglalnak; végre a III. Vilmos alatt megalakult ministerium egy pártot

trón és országgyűlés (nemzet) közt támadható ellentétek kiegyenlítőiként állít oda,¹ eleget tesz a múlt sokszor érzett,² hangoztatott és

képvisel az alsóházban (eleinte ugyan útjában állott a Settlement Act, melyet azonban később a parlamenti kormányrendszer előnyeieért úgy módosítottak, hogy azt többé nem akadályozta). Zárt ülés kívánása; összeegyeztető bizottságban való részvétel; a közösügyi bizottságban való felszólalás; a horvát tartománygyűlésben való ülés, felszólalás, szavazat. KISS: *«Magyar közjog»*, 123., 376., 379., 493., 494. ll. A minisztereknek a belga törvényhozás kamaráiban való ülése, szólásszabadsága és, ha valamelyiknek tagjává választatnak, szavazata. TODD: *«Parliamentary Government in England»*, ford. DAPSY LÁSZLÓ, I. k. 148. l. A miniszterek azonban itt, nem úgy, mint nálunk, szintén a kérdéshez való egyszeri szólás szabálya alá tartoznak.

1] A ministerium ezen jótékony hatású közvetítő szerepe, melyet 1868. december 10-én az országgyűlés feloszlásakor, mondott beszédében Andrassy is kiemelt: «De ha e tekintetben nem vagyunk és nem is lehetünk egyebek, mint e párt kifolyása, a kormánynak van egy más hivatása, feladata: a közvetítés, a korona és a nemzet között». A nádor hivatásában is feltalálható (1485. VI. A nádor köteles a király és a nemzet közti félreértéseket kiegyenlíteni.). Ez is példa arra, hogy az érintkezés üdvösségét már akkor felismerték, csak nem találták meg annak legcélszerűbb és legkönnyebb alakját. Régi törvényeinkben így sok közjogi intézmény hasonmására találunk. Az 1848. január 14-én tartott kerületi ülésben Kossuth ez intermediátot a vád alá helyezés kénytelenségéből való helyettesítésére is elég hathatósan tartotta. Igen szépen nyilatkozik erről CZIRÁKY-HEGEDŰS: *«A magyar közjog alapvonalai»*, 79., 80. ll.

2] Ámbátor nálunk király és országgyűlés között nem is volt oly magas válaszfal, mint Angliában és a királyi tanácsosok, majd a helytartótanács fennállta óta, mint az előbbiek utó-

elhárítani sürgetett szükségletének,¹ közelebb

dai, annak tanácsosai helyet foglaltak is a főtáblán, e szükséglet nálunk is élenken érezhető volt. L. SALAMON: «*A magyar királyi szék betöltése*», 222., 223. ll. E hiányon vagy úgy vélték segíthetni, hogy az országgyűlésen királyi megbízottak által képviseltették a kormányt (Hasonlítsd össze: BIEDERMANN: «*Geschichte der oesterreichischen Gesamt-Staats-Idee*», I. k. stb. 70. stb. 104. stb. ll. Az 1547-iki országgyűlésen Nádasdy Tamás és gróf Salm Miklós; az 1634-iki országgyűlésen Verda; az 1637/38-iki és 1646-iki országgyűléseken Prickhelmayr; az 1681-ikin br. Hoher és Linzendorf; az 1687-ikin gróf Strattmann; az 1698-ikin báró Walterskirchen.). SALAMON: «*A magyar királyi szék betöltése*», 200. l. [A *pragmatica sanctio* meghozatalánál követett eljárás. Az 1722/23-iki országgyűlésen III. Károly is belátja, mily nehézségek támadnak a két törvényhozási factor nehéz közlekedéséből.] Ugyanezt mutatja Lónyay és Andrássy VII. követjelentése 1848 márczius 4-éről. LEDERER BÉLA: «*Gróf Andrássy Gyula beszédei*», I. k. 62., 193. ll. Kossuth 1848. márczius 3-iki felirati javaslata. KÖNYI MANÓ: «*Dék Ferencz beszédei*», II. k. 16., 17. ll. [A felelős kormányzat itt már majd teljes, hogy pedig az udvar akkori felfogásának tetszetősebb alakba legyen burkolva, a dicasterialismusból nem vetköztetetik egész ki.) vagy pedig országgyűlési bizottságok és királyi biztosok érintkezésével. BIEDERMANN: «*Geschichte der oesterreichischen Gesamt-Staats-Idee*», II. k. 23. l. SALAMON: «*A magyar királyi szék betöltése*», 209. l. (A közlekedés nehézségének elhárítása céljából ajánlja a király a bizottságot is.) és a későbbi korra vonatkozólag MITTERMAIER: «*Geschäftsordnung*» című cikke a ROTTECK-WELCKER-féle *Staatslexicon* VI. k. 420. l. (mint maradványa Hannoverben azon régi irányzatnak, mely szerint a közlekedés nehézsége végett cselekedtek így).

1) Hogy mennyire ragaszkodnak e részvéthez, mutatja azon az angol képviselőházban előfordult eset is, a midőn (1861. márczius 21-én) a kormány távollétében nem akartak az Eccle-

hozván a kormányt a törvényhozáshoz,¹ a közöttök felmerülhető ellentéteket könnyebben kiegyenlíthetőkkel teszi.

Sőt még akkor is, ha ezen módok nem lennének kielégítőek az összeütközések lebonyolítására, még akkor is a felelős ministeri kormányrendszer az, mely legtöbb módot nyújt a kormányzat további békés vitelére.²

Ha a felelős parlamenti kormányrendszer mellett a törvényhozó- és a végrehajtó hatalmak összeütköznének, a lemondás és a feloszlatus³ által el vannak hárítva az akadályok.

CONCHA: «Önállósága védelmére a parlament ellen (a cabinet)⁴ a királynak államfői feloszlato vagy akadályozó hatalmát s a választók-

siastical Titles Act tárgyalásába bocsátkozni. Belgiumban a kamarák egyenesen megkivánhatják a ministereknek a tárgyalásokon való jelenlétét.

1) RÉCSI közjoga, 476. 1.

2) LEDERER BÉLA: «Gróf Andrássy Gyula beszédei», II. k. 8. 1. (Választói előtt tartott beszéde.)

3) Ebben CONCHÁVAL PREVOST-PARADOL és LAVELEYE («Kormányformák az ujkori társadalmakban», 140., 141. 11.) is egyetértenek, kik a feloszlatast nemcsak az ország és a kamarák közti ellentétek, de a kamarák helytelen alakulatainak megszüntetésére is szükségesnek tartják.

4) Gladstone a cabinetet a király és parlament két háza mellett negyedik államhatalomnak nyilvánítja, jöllehet az szerinte élödsdi természetű, mert csak a király hatalmánál fogva s csak mint a parlamentnek is tagja végezheti funkcióját.

nak, mint a souverainitas ősforrásának erejét vetheti latba, a király ellenében pedig a parlementre támaszkodhatik» — mondása csak igazolja állításunkat.

Ha azonban a király és, a mint CONCHA mondja, a választók ereje, a souverainitas ősforrása helyezkednek egymással ellentétes álláspontra, ekkor csakugyan igazolva van MOHL felfogása: «Tagadhatatlanul jelentékeny tökéletlensége a képviseleti egyeduradalmaknak, hogy az államfő s az alattvalók közötti orvosolhatlan véleménykülömbőség esetében nem létezik jogilag érvényes, észszerű eldöntés». «A korunkban tényleg alkalmazott eszközök ugyanis a kormánynak minden áron megszerzendő befolyása a közrejáruló gyülekezetre, vagy pedig a parlamentaris rendszer komoly aggodalmakra szolgáltatnak alkalmat».¹ Ezen lehetőség képezi azon pontot, melyen túl expediens többé nem áll rendkelkezésünkre, melyen túl csak a kölcsönös engedékenység képezheti az egyedül üdvös és lehetséges kisegítő eszközt.

Ez utóbbi komoly összeütközés azonban a

1] MOHL: «Az államtudományok encyclopaediaja», ford. Löw TÓBIÁS, 163., 164. 11.

legritkább esetekre van szorítva azáltal, hogy a korona parlamenti képviselője a ministerium, már a házakban is a fejedelemmel történt megállapodások szerint érvényesíti befolyását¹ s tényleg az impersonalitas kifejlődésének következtében a praerogativakkali visszaélésért való elégtelenség, a felelősség többé nem a fejedelem, de a hatalmat kezelő kormány ellen irányul, a múlt forradalmait pedig a jelenlegi ministeriumváltozások inkább kikerülhetőkké teszik, ha szabad úgy mondanunk, helyettesítik. Csak ott, hol a parlamenti élet még nem vert kellő gyökereket, kell áldásait is nélkülözni.

Akkor, a midőn a király gyakran ártalmára volt a közjónak, midőn a Stuartok a végletekig mentek el a praerogativák személyes gyakorlatában² s egy újabbkori politikai író helyes

1] Hazai közjogunk szerint is a törvényjavaslatok s az igen nagyfontosságú kormányi intézkedések csak akkor terjeszthetők az országgyűlés elé s illetőleg csak akkor bocsáttathatnak ki, ha már erre nézve a király jóváhagyását megnyerték. Ily ügyekben tehát az illető minister, vagy ministerek, illetőleg a ministertanács a tervezet bemutatásával s a legfelsőbb jóváhagyás kikérésével fölterjesztést intéznek Ő Felségéhez. KRÍSS: «Magyar közjog», 398. 1. «Az alkotmány monarchicus eleme magában a képviselőházban is érezhetővé lett.» TODD: «Parliamentary Government in England», ford. DAPSY LÁSZLÓ, I. 15., 16. 11.

2] MAY: *Const. Hist.*, I. vol. 5., 6. 11.

észrevétele szerint az alkotmány értelmében meg volt ugyan szorítva a királyi hatalom s a két háznak is volt befolyása a főhatalomra, de ez elmélet elismerésre csak ritkán talált, nem csoda, hogy személyesen vonatván felelősségre, egyikök fejével, másíkok koronájával lakolt, családíok pedig örökre számúzve lön az országból: de jelenleg — e nevezetes és nagy fontosságú változások természetes következményeként — Angliában az 1688-íki forradalom óta nincs többé ür az elmélet és gyakorlat között, a két hatalom a legjobb összhangban működén: a korona, melynek külömben síncs többé hatalma a rosszra, nem kísérli meg többé a parlament nélküli kormányt, vagy ha áll ís hatalom rendelkezésére (Lord Palmerston) (veto alkalmazása), azt többé nem a múlt gyakorlata szerint, (a szentesítést tagadva meg¹), hanem

1] A veto többé, a mint fentebb említettük, nem használtatík a mult gyakorlata szerint (MONTESQUIEU: «*De l'esprit des lois*», livre XI., chapitre IV. p. 150.) s a szentesítés megtagadásában az többé nem nyilatkozik (Angliában 1707-ben fordult elő az utolsó veto). A parlamenti gyakorlat fölőselegessé tette ezt. CONCHA: «*Újkori alkotmányíok*», II. k. 469. 1. a vetot csak alaki kelléknek tekínti. HORVÁTH JÁNOS: «*A magyar királyság közjoga*», 297. 1. KISS ISTVÁN: «*Magyar közjog*», 304. 1. LAVELEYE EMIL: «*Kormányformák az újkori társadalmakban*», fordította TÓTH LŐRINCZ, 55. 1. csak díszfegyvernek hívíja. Legfőlebb a ministerium befolyásának használatában lehetne

ministeriuma útján a parlament tárgyalásai közt használja, a parlament nem követ el többé me-

ezt feltalálni, mert a korona befolyását a felelősség áthárulása itt teszi érezhetővé. Nem áll tehát: «. . . . que, dans un pays monarchique, le souverain refuse de sanctionner une loi votée par le Parlement, cela s'est vu; qu'il n'adhère pas aux projets acceptés par ses ministres, cela se comprend encore. Dans les deux cas, les formules sont, en quelque sorte, tout indiquées par les traditions.

Dans le premier, la loi revient une seconde fois à la sanction et, si elle est encore refusé, le ministère se retire; le nouveau gouvernement ne s'arrange-t-il pas avec les chambres, il y a dissolution et de nouvelles elections. Dans le second cas, le Parlement n'a pas encore en à faire acte de volonté, d'opinion même, le ministère peut se retirer, s'il juge n'avoir pas, à un degré suffisant, la confiance du monarque, mais il peut aussi, sauf engagement contraires, ajourner le projet en litige et attendre un moment plus propice». (HORN: «Hongrie.» Revue politique et parlementaire. No 10. pp. 158., 159.)

A sanctio megtagadásán nem lehet ily könnyen átsíklani. Ennek bekövetkeztekor a ministerium okvetlen köteles lemondani, mert vagy támogatta a javaslatot és ekkor a sanctio megtagadásánál jut önmagával összeütközésbe (még a sanctio késedelme is megingatta 1894-ben a Wekerle-kormányt), vagy nem támogatta azt és ekkor akarata ellen lőn egy javaslat elfogadva; úgy az első esetben, mint a másodikban, a midőn elvesztette a többséget, le kell köszönnie. A mi pedig a király részéről a ministerek javaslataihoz való hozzájárulásának megtagadását illeti, ez egy önérzetes és a hatalmat nem mindenképen megtartani óhajtó ministernél okvetlen lemondást von maga után, ellenesetben, minthogy a felelősséget el nem vállalhatja, odakényszerítendő. A mi viszont azon önhitegetésre vonatkozik, hogy tervét jobb időkre halasztja,

rényletet a korona ellen, egyedül pártjai versengenek az államhatalom birtokáért, mely küzdelem is megszelidül azon tudat által, hogy többséget szerezvén, a hatalmat is megnyerjük.¹

Szóval politikai tekintetben a ministeri felelősség, az egész államszervezet egységének ezen regulatora,² a monarchia biztonsági szellentyűjét képezi³ és megakasztja azon áramlatot, mely KOSSUTH ezen nyilatkozatával jellemezhető: «a monarchia elvének csillaga hanyatlik».

E megbecsülhetlen előnyöket találóan jellemzi ROWLANDS az angol alkotmányról írt művében: «Megbecsülhetlen e rendszer azért is, mert csak ennek segélyével sikerült a monarchicus elvet a kormányzás többi más intézményeivel, és a polgárság által követelt és megnyert szabadsággal teljes összhangzásba hozni. A régi monarchák határozatlan, ingatag és senkinek felelősséggel nem tartozó hatalma ez által egy végrehajtó testületre lett átruházva,

ez absurdum, mert a tervezet benyújtásakor is tudnia kell, időszerű-e. Ha a fejedelem felfogása szabja meg az időszerűséget, a ministerium elvesztette önállóságát és nem nevezhető többé függetlennek.

1] TISZA KÁLMÁN: *«Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer»*, 21., 22., 38. 11.

2] CONCHA: *«Ujkori alkotmányok»*, I. k. 113. 1.

3] SCHVARCZ GYULA: *«A ministeri felelősség eredete»*, 12. 1.

melyet ugyan a fejedelem nevez ki az ország főurai és a nép képviselői közül: de a kik azért közvetlenül a képviselőház befolyása alatt állanak, és minden eljárásukról számolni tartoznak annak. — Ez által a fejedelem megszabadult az államügyek közvetlen vezetésével együtt járó morális és actualis felelősségtől; és míg egyfelől mint államfő kiváló állását megtartotta, és a kormányzásra vonatkozó nézeteit mindig módjában áll, működő ministerei által érvényesíteni, vagy ha szükségét látja, új ministereket választani: másfelől menten marad az egymással versenyző államférfiak ingatag szerencséjétől, a kik, mint a korona ministerei időről-időre az ő szolgálatába kénytelenek szegődni. A népre nézve pedig ezáltal meg van nyitva az út mindazon nagyra-vágyók előtt, kik kitüntetik magukat a képviselőházban, egész a legmagasabb méltóságokig juthatásra; és így a legmagasabb rendű politikai befolyást is magának a népnek legkiválóbb és legkitünőbb tagjai kezébe teszi le.»

Mielőtt azonban a jelen értekezés végszavait elmondanók, két, tárgyunkkal igen szoros összefüggésben levő kérdés felemlítését még el nem mulaszthatjuk s ezek: az államhatalmaknak egymáshoz való viszonya és a központosítás.

Hogy helyesen működjék e rendszer, egyes

szerveit, az államhatalmakat feladatuknak megfelelő állapotba¹ kell helyezni. Sem az egyesítés, sem a merő elkülönzés, szétválasztás, nem fogják a parlamenti felelős kormány kívánalmait kielégíteni.

Ha azonban a törvényhozást, melynek nemcsak hogy a legfőbb hatalmat kell képeznie, hanem e legfőbb hatalmat ellenőrzés² és ítélkezés útján érvényesítenie is, a végrehajtó hatalomtól s így azon államszervtől, mely fölött épen ítélkezni van hivatva, hozzuk függő helyzetbe, úgy a közönséges ész szabályai ellen teszünk s e rendszer nem fog jól, azaz elvének megfelelőleg működhetni, mert kivétel nélkül minden rendszerben, de különösen a jelenben helytelen a félnek és a birónak egy személyben való találkozása.

E rendszerben a kormányhatalom szükségkép alá kell hogy rendelve legyen a törvényhozói szervnek s így helytelen e rendszert bénító intézkedés, ha a végrehajtó hatalom ennek alakulatára foly be.³

1] TODD: *«Parliamentary Government in England»*, fordította DAPSY LÁSZLÓ, I. k. 551., 552. 11.

2] FOGARASY JÁNOS: *«Magyarhoni országos alkotmány főágazatai»*, 7., 8. 11.

3] VIII. Henrik alatt történt, hogy a parlament sok hivatal-

Az államjogi írók kivétel nélkül fogadják el e szabályt (WELCKER szükségét adja).¹

A gyakorlatban az angol bűnvádolásnak a társadalom kezébe való tétele,² a lajstromoknak nyilvánosan³ és a kormánytól független közegek⁴ által való elkészítése úgy Angliában, mint hazánkban,⁵ Belgiumban a választásnak a törvényszéki elnök általi vezetése, a szavazás (sok közhivatalnok [különösen katonák] törvényesen el van ettől tiltva, nehogy hivatali felsőbbjei politikai

nok tagja a kormánnyal kezét fogva egy a közérzülettel ellentétben levő javaslatot emelt határozattá. Szóval a képviselet nem fedte a képviseltet. Ez legjobban mutatja, hogy a kormánynak a parlamentben való túlságos képviselete nem egyezik meg az alkotmányos felfogással. I. Károly alatt ez ügyről egy régi parlamenti tag így nyilatkozik: csak úgy szavaznak, «miszerint nyugdíjaikat és hivatalaikat megtarthassák, nem pedig, hogy küldőik számára jó törvények alkottassanak».

1] WELCKER: «Garantien» cz. cikke a ROTTECK-WELCKER-féle «*Staatslexicon*» VI. k. 107. l.

2] CONCHA: «*Újkori alkotmányok*», II. k. 65., 66. ll.

3] A központi választmány s az összeíró küldöttség ülései nyilvánosak.

4] Hazánkban ezek a törvényhatóságok, melyeknek látjuk, hogy mily tág hatáskör van biztosítva a választók névjegyzékének elkészítésénél, a központi választmány megalkotásánál, a küldöttségek választása körül, valamint a választási bizottságok közvetett megállapításában.

5] CONCHA: «*Újkori alkotmányok*», II. k. 295., 296. ll. és KISS: «*Magyar Közjog*», 338. l. (Nálunk e téren különösen a törvényhatóságoknak van tág hatáskörük.)

befolyásának legyen kitéve) titkossága¹ és a hivatalos beavatkozástól való biztosítása,² az angol képviselőválasztásoknál előforduló jogi kérdések eldöntésének a bíróságok elé való tartozása,³ a ministerek házakbani szavazatának⁴ parlamenti tagságukban leledző alapja (sőt Angliában a kormánynak csak bizonyos számú tagja választható a parlament alsó házába) s a tőlük, valamint megbizottaiktól a bizottságok- és osztályokban megtagadott szavazat, a kormánnyal szerződési viszonyban lévőknek (az angol- és a magyar közjog szerint), a garmati kormányzóknak, az adók és vámok igazgatásánál alkalmazott hivatalnokoknak, sőt Todd szerint a korona legnagyobb részű nem politikai tisztviselőinek (külön határozatok által) (angol közjog), sőt hazai törvényeink szerint a kormány kijelölésétől, saját avagy közegeinek kinevezésétől függő és fizetési hivatalnokok-

1] CONCHA: *«Újk. alkotmányok»*, I. k. 79. 1. II. k. 298., 299. 11.

2] KISS: *«Magyar Közjog»*, 357. 1.

3] CONCHA: *«Újk. alkotmányok»*, II. k. 296., 430. 11. A választói jogosultság felett hazánkban a curia, Belgiumban pedig a felebbezési bíróságok s végső fokon a semmitőszék ítélnek.

4] 1831-iki belga alkotmány. Sőt, mint a hatalmak elválasztásának tulzására Madarász Józsefnek 1871. szeptember 14-én a képviselőházban tett azon radicalis indítványára mutathatunk, mely szerint a minister vagy ministeri hivatalnok és a képviselő közötti incompatibilitas törvényileg lett volna kimondandó.

nak (ezek Belgiumban is teljesen kizáratnak a kamarákból)¹ (kivételt csak a minister, minden szakministeriumnak egy államtitkára s ez állás megüresedésének esetében helyettes államtitkára képeznek, de még ezeknek is, úgy mint Angliában, ha valamely állásra neveztetnek ki, a régibb szokással ellentétben, mely oly tagoknál, kik a kinevezés útján nem jutottak a képviselői állással incompatibilis hivatalba, nem kívánta meg az új választást [1575-ben az Attorney-General és a kinevezett követek továbbra is megtartották helyeiket] újra ki kell érdemelnök választóik bizalmát) s a kegydíjasoknak törvényszerinti kizárása a képviselői, illetőleg a parlamenti tisztból,² mindezen intézkedések egy-

1) Itt ezenkívül az 1848 május 27-iki törvény határozza, hogy a képviselő egyedül egy évvel mandatumának megszűnte után nevezhető ki fizetési hivatalra (kivéven a ministeri állást).

2) 1644-ben a hosszú parlamentben a köztársasági párt uralomra jutván, legelőször azon önmegtagadó határozatot hozta mely szerint képviselő hivatalt vagy megbízást el nem fogadhat. A monarchia helyreálltával 1675-ben és 1679-ben szintén alkottak ilyenmű javaslatokat (Place Billek), de eredménytelenül. A képviselőház 1680-iki a korona fizetési hivatalnokait kizáró határozata egyoldalú actus lévén, sem vezethetett a kívánt eredményre. E tekintetben az 1692-iki az első törvényes intézkedés, melyhez később egyebek is járultak. A kívánt eredményt végre az 1700-iki Bill hozta meg. Érdekesekek a következő adatok (régibb és újabb kor összehasonlítása): I. György alatt a házban még 271 (a képviselőháznak

től egyig a törvényhozói hatalomnak függetlenítésére czéloznak.

Mindazonáltal a gyakorlat gyakran eltér az elmélettől, ezáltal hiányokat mutatván e rendszer alkalmazásában, melyek pedig nem magából a rendszerből, de annak hibás alkalmazásából erednek.

Főrendiházunknak nagyrészt a kormánytól függő volta,¹ melyhez az amerikai államok végrehajtó hatalmának ideiglenes senator helyettesítési joga is hasonlít,² az angol kormánynak a

majd fele) tisztviselő volt, 1867-ben már csak 43. Ily hathatósan munkálkodtak a Place Bill betérjesztők.

1] KISS: *Magyar Közjog*, 309., (pozsonyi gróf Pálffy családban örökös) 314., 315. ll. A királynak örökös és élet-hossziglani főrendi tagságra való kinevezési joga, minthogy ez a törvényhozás egybealkotására vonatkozik, törvényhozói jogától ered. A törvényhozás függetlenségét és a kormány alárendeltségét csak így lehet ezen törvénnyel (1885. VII.) megegyeztetni. E jog kivételes alkalmakkor való vagy tömeges használata (peer schub) sokszor meg is rovatik. TODD: *«Parliamentary Government in England»*, ford. DAPSY LÁSZLÓ, I. k. 88. [1832-ben példa a ministerium hatalomterjesztő intentioira. Angliában oly nagy reformoktól, mint a peerschub, még rendkívüli körülmények között is tartózkodnak.] 152., 153., 154., 155. ll. Apponyi gróf, ki a polgári házasság 1894. évi tárgyalásakor ezt helyesen az alkotmány alapelveivel összeegyeztethetlennek mondotta, SÁGHY Gyula: 1894. május 19. beszédében. SÁGHY: *1894. évi beszédei*, 21. l. A főrendiházat, amint arra szorul, lassan, észrevétlenül kell kiegészíteni.

2] CONCHA: *«Újk. alkotmányok»*, I. k. 241. l.

képviselői tisztről való le nem mondhatást ki-
játszó gyakorlata¹ az elmélettől való gyakorlati
eltérések, bonyodalmak előidézői.

A központosításnak ez utolsó kérdésnek meg-
oldásában nem akarok hosszadalmas lenni, csak
röviden akarom az elveket egymás mellé állítani.

Ámbár a francia önkény központosításának
példáján okulva állíthatjuk,² hogy a centralisa-
tio inkább az önkény, mint sem a parlamenta-
rismus műve: de azért állításunkban nem me-
hetünk odáig, hogy azt itt kizártnak tekinthet-
nők; sőt ellenkezőleg mondhatjuk, hogy az,³
mint az ember természetében rejlő, állandó ki-
sérője minden emberi alkotásnak: az absolu-
tismus, az aristocratia, a democratia egyaránt
mutathatnak példáira.

A parlamenti rendszernél is kifejlődhetik és
előfordul⁴ az, itt is megvannak a valódi nem-
zeti akaratnak a választásoknál való nyilvánul-
hatását elnyomó és a helyközösségeknek a po-

1] CONCHA: «*Újk. alkotmányok*», II. k. 318. 1.

2] *Revue politique et parlementaire*. Nr. 10. p. 22. LÉON
ANCOC: «Le controverses sur la décentralisation administra-
tive». TISZA KÁLMÁN: («*Parlamenti felelős kormány és megyei
rendszer*», 11. 1.) bizonyítja ezt.

3] Tőrekvés hatalmát nagyobbítani.

4] TISZA KÁLMÁN: «*Parlamenti felelős kormány és megyei
rendszer*», 13. 1.

litikai élet iránti éber érdeklődését előlő, kizáró rossz tulajdonságai¹ s nem kell mondanom, hogy ennek megakadályozására itt is kell gondoskodni akadályokról.

Ezért nem akarok a decentralisatiónak túlzó és állambontó árnyalatai mellett állást foglalni: a dolog természetének megfelelő, egészséges és szükséges önkormányzatot² sürgetjük csak, a

1] TISZA KÁLMÁN: *«Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer»*, 14., 16., 17. ll. Ezen mindent elnyelő tulajdonság illetőleg kinövés jellemvonása az absolutizmusnak. Így olvashatjuk III. Ferdinand magyar királyról BIEDERMANN: *«Geschichte der oesterreichischen Gesamt-Staats-Idee»* cz. munkájában (I. k. 38. l.): «Autonome Regungen duldete er nirgends, wo er ihrer Herr zu werden hoffen durfte».

2] TISZA-nak idevonatkozó megjegyzései a *«Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer»*-nek különösen 32., 34., 35., 72., 73., 83., 86., 87. lapjain találhatók fel.

Ezzel kapcsolatban az egyes hivatalnokok biztonságát és a kormány közvetlen hatalma alóli kivonását. MOHL: *«Az államtudományok encyclopaediája»*, ford. LÖW TÓBIÁS, 179., 180., 182., 183. ll. (Nálunk azonban még a véglegesen alkalmazott állami hivatalnokok is áthelyezhetők, [egyik helyről másra, s egyik hivatalból másba] elmozdíthatók akaratauk ellenére.)

A magyar viszonyok illusztrálására KISS: *«Magyar Közjog»*, 206., 228., 229., 333., 334., 337., 342., 344., 406., 407., 431., 439., 440., 441., 442., 443., 450., 458., 491., 497., 499. ll. A bírói és közigazgatási hatóságok közt felmerülő illetékességi összeütközésekben a ministertanács dönt. (1869. IV. t.-cz. határozatánál fogva.) A foganatosítást belügyministeri rendeletek eszközlik, mint azt az 1879. XL. t.-cz.-re kiadott belügyministeri rendeletekből is láthatjuk.

biróság függetlenségében¹ és a biztosított egyéni

Angliában találjuk fel a központosítás oly mérvét, mely legjobban fér meg a ministeri felelősséggel és általában a kormányrendszer elvével. Ott az önkormányzat úgy vérvé vált a polgárságnak, hogy a belügyminister felügyelete sem szükséges. CONCHA: *«Újkori alkotmányok»*, II. k. 368., 369., 491. ll. TODD: *«Parliamentary Government in England»*, ford. DAPSY LÁSZLÓ, III. k. 281. 1.

1] «Les ministres peuvent décider les affaires, quand il y a embarras mais non les jugés, quand il y a contestation», mondja MONTESQUIEU *«De l'esprit des lois»* cz. munkájában, livre VI., chapitre VI. p. 77. és ezzel a régi felfogással ellentétben (mely nálunk is egyesítette e két szervet: a helytartótanácsban elnöklő s a hadügy élén álló nádor bírói parancsokat is osztott; e nevezetes zavart a többi fő-, illetőleg nagyzászlósoknál is megtaláljuk: az országbíró, ki a helytartótanács második helyét foglalta el, a hétszemélyes tábla bírása volt, a bán az 1659. XLV. t.-cz. szerint egyesítette magában Horvát-Tótország fővezérének és rendes bírájának állását; s egyebütt is érvényre jutott: a germán graven, kik a király nevében igazságot szolgáltatottak, a közigazgatás vezetői voltak) választóvonalat húzván e két hatalom közt, jelzi az újabb kornak az igazság tökéletesebb meghonosítására vezető s mindinkább érvényesülő felfogását. A bíróság elválasztatott, függetlenített, a végrehajtó hatalomtól [a belga büntetőtörvény [237. §.] 2 évig terjedő börtönnel sújtja a közigazgatási hatáskörbe tartozó ügyek felett szabályokat alkotó, vagy a végrehajtást akadályozó bírákat; a bírák végrehajtásra nem jogosultak; Horvát-Szlavonországokban (1874. II. t.-cz.)], de emez is amattól: a bírák és a királyi ügyészek elmozdíthatlanok (kivéve hivataluk törvény általi megszüntetésének s más bíróságnál való alkalmazhatlanságuk esetét, a midőn is a nyugalomba helyezést az igazságügyi minister rendeli el, illetőleg hozza legfelsőbb helyen javaslatba) át nem helyezhetők s elő sem léptethetők akaratak

jogokban¹ találunk a mérő központosítás gá-

ellenére, 70-ik évükön túl azonban nyugalomba lépnek s csak saját akaratuk lehet határozó, vajon az igazságügyministernek a további szolgálatra szóló ajánlatát elfogadják-e. Sőt mindezen kívül a bíró, ki a törvény szerint ítél, törvénytelen rendeletek által sem köthető meg, működésében, egyes esetekre való alkalmazásában a kormányrendeletek törvényessége fölött itélni jogosítva van, azoknak egyedül czélszerűségét és szükségességét levén kötelezve elismerni. (1869. IV. t.-cz. 19. §. Az 1879. XL. t.-cz. 10. §., midőn egyrésztől kihágási esetekre nézve törvény-kiegészítő ministeri szabályrendeletek kibocsátását engedi meg, másrészt a fentebb körülírt elvet is hangoztatja. Hasonlag Belgiumban az alkotmány 107. cikke szerint.)

1) LAVELEYE: *«Kormányformák az ujkori társadalmakban»*, ford. TÓTH LŐRINCZ, 152. 1. Különösen előnyös, ha a bíróság gyakorol fegyelmi hatalmat az állami- és municipalis hivatalnokok és tisztviselők felett. (Amerikában.) Így Angliában a független bíróságok ítélkező hatásköre mindenre kiterjed, a mi nélkülözhetővé teszi a remonstratiót, a megyének némely rendeletek végre nem hajtására vonatkozó jogát. Lehet, hogy e viszonyok sugallták Tiszának az ő, a kormány és megye közötti ellentétek elítélésére hivatott bíróságainak eszméjét (Életelméjü compromissum.) Nálunk azonban nem igen követik ez elvet, a kormány plenipotenciájának biztosítására még a félnek és bírónak egyesítésétől sem irtóznak. Az állami hivatalnokok fegyelmi tekintetben legtöbbszörre egy a minster által rendelt fegyelmi tanács, némelyek a közigazgatási bizottság (Ez mint fegyelmi hatóság fegyelmi választmány által ítél. E választmány elnöke a főispán, két tagja az állami tisztviselők közül, kettő pedig a megyei közgyűlésnek 10, e bizottságba választott tagjából kerül ki, illetőleg vétetik.) ítélkezése alá tartoznak. (Az alsóbb rendű vidéki hivatalnokok pedig főnökük fegyelmi eljárásának vannak kiszolgáltatva.)

taira s akadályaira, illetőleg az azt kizáró óvadékokra.¹

S valóban a merő összpontosítás, a II. József-féle centralisatio² ideje már lejárt,³ felismerik annak hátrányait s — a helyközösségekben keresnek alkalmas expedienst.⁴

A fegyelmi határozat azonban jóváhagyás végett mindenkor a minster elé terjesztendő. (Fésűs: *Magyar közigazgatási jog*. 60., 107. ll. Kiss: *Magyar Közjog*, 429. l. E czélra szolgál a felelbezési jog ill. a jogorvoslat. (Kiss: i. m. 240., 443., 451., 452., 459., 498. ll). A tisztviselőknek magánfelekkel szemben való felelőssége (Ezt TISZA nagyon sürgeti: *Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer*, 31., 32. ll. Kiss. i. m. 434. 475. ll.) Angliában ez oly kiterjedést nyert, hogy a felsőbb parancs sém képez ez elv alóli felmentő okot.

1) CONCHA: *Újk. alkotmányok*, I. k. 295. l.

2) POLNER ÖDÖN: *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya*, 122. l.

3) Ez általában értetik. Magyarországon nagyon is sokan akadnak, kik talán nemzetiségi tekintetekből is, Szentkirályi Móricz módjára a vármegyét a törvények végrehajtására képtelennek, s a törvényhatósági közgyűlésen meg lehetvén akadályozni a végrehajtást, azt ezért a felelős ministeri rendszer kijátszójának tekintik (BEKSICS: *Dualismus*, 306. l.), de ne adja Isten, hogy Franciaország módjára későn lássuk be a merő központosítás vészes kinövéseit.

4) TISZA KÁLMÁN: *Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer*, 4., 5. ll. Gróf Andrassy Gyula 1867. deczember 5-iki beszéde. LEDERER BÉLA: *Gróf Andrassy Gyula beszédei*, I. k. 270. l. (Ily nagy fontosságot tulajdonított a megyének.) MILL különbséget tesz tisztán helyi ügyek között, melyek a körülmények szerint változnak és az államban nem érdekelnek mindenkint egyaránt és oly ügyek között, melyek egységet

Az erőszakoskodások útjába állható elemeket előlven és mindenkit ellenségévé tevén, ennek következtében kevés erővel rendelkezvén¹ s az erőszakoskodások kútfejévé válván, a monarchiák megdőlésének okát,² az egyöntetűség káros kinövéseit,³ a viszonyok feletti tájékozatlanságot,⁴ a hivatalnoki kar kizárólagos és kaszt-szerű részrehajlását,⁵ a költségesség terheit,⁶ a

igényelnek. Míg az elsőket teljesen a helyhatóságok hatáskörébe utalja, addig az utóbbiaknak helyhatóságok általi intézését csak felsőbb ellenőrzés mellett véli megengedhetőnek. Kimondja, hogy a hatalmat helyekhez lehet kötni, de az ismeretet, hogy hasznos legyen, összpontosítani kell.

1] «On se trompe du tout au tout si l'on croit que la force peut venir de l'Etat aux individus; c'est le contraire qui est vrai». EDMOND VILLEY: «Les causes morales et sociales du socialisme contemporain.» No 13. p. 4.

2] MONTESQUIEU: «*De l'esprit des lois*», livre VIII. chapitre VI. p. 109. LAVELEYE: «*Kormányformák az ujkori társadalmakban*», ford. TÓTH LŐRINCZ, 90., 144. ll. TISZA KÁLMÁN: «*Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer*», 25., 26. ll.

3] TISZA KÁLMÁN: «*Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer*», 1. 1.

4] TISZA KÁLMÁN: «*Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer*», 22. 1.

5] Azon állításra, hogy a központosítás részrehajlatlanabb, azt lehet mondani, hogy öntudatlanul részrehajló, mert saját tisztviselőinek ítéletei alapján ítél. Itt igazán használhatjuk a részrehajló jelzőt, mert részrehajlatlanul nem igen járnak el. TISZA KÁLMÁN: «*Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer*», 23. 1.

6] TISZA KÁLMÁN: «*Parlamenti felelős kormány és megyei*

politikai morál megromlásának eszközét¹ látják benne és — a helyközösségekhez folyamodnak.

Ezeket tartják képesítetteknek a fentebbi hátrányoknak, ha nem is megszüntetésére, de legalább enyhítésére.

Ezeknek kell, hogy úgy mondjam, előkészíteni, felnevelni,² kijelölni³ a politikára alkalmas polgárokat, nemzedéket s ezért a politikai vitatkozásoknak⁴ s mint ezek kifolyásának legalább a kérvényezési szabadságnak⁵ jogaik közé kell soroltatni.

rendszer», 23. 1. A helyhatósági rendszer mellett ingyen is vállalnak hivatalt. MARISKA államgazdasági szempontból is elítéli. (Az államgazdaságtan (pénzügytan) kézikönyve.» 19. 33. II.)

1] TISZA KÁLMÁN: *«Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer»*, 29. 1.

2] Ugyanezt mondja Concha az angol békebirói intézményről. CONCHA: *«Újk. alkotmányok»*, 397. 1.

3] Itt ismerik meg a választók a képesebbeket, bizalmukra méltókat.

4] MILL: *«Representativ Government»*, ford. JÁNOSI FERENCZ 165. 1. LAVELEYE EMIL: *«Kormányformák az ujkori társadalmakban»*, ford. TÓTH LŐRINCZ, 148. 1. TISZA KÁLMÁN: *«Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer»*, 56. 1.

5] 1680-ban Angliában a parlament még az ellene való fölebbezést is, vagyis az egy új parlament összehívása iránti kérelmezést is tárgyai közé sorolta s ily mértékben szélesíté ki határait.

TISZA KÁLMÁN: *«Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer»*-ében kifejtett javaslatai szerint a megyéknek a kormányhoz vagy akár a képviselőházhoz terjesztett és bármely kér-

Ezeknek kell megvédeni az alkotmányt, ha szükséges, még az önkényuralom ellen is, a mint azt Magyarországon¹ tapasztaltuk.

Sok érvet hoznak ugyan ellenük is fel, melyek közt a lassúság még a legnyomósabb. Tulajdonkép azonban ez sem hozható fel, mert ez nem az önkormányzat, de más okok következménye.² Gyorsaság tekintetében nincs különbség a két alakzat között.

S hogy mindezen feladataiknak némikép megfelelhessenek, megyéink egyszerű remonstratioval, az országgyűléshez való kérvényezés jogával bírnak, sőt némely rendeletek végrehajtása alól egyenesen fel vannak mentve.³ (Ámbár az

désben hozott határozatai, még ha helyeseknek nem is találhatnák, egyedül indokoltan tehetők félre, illetőleg küldhetők vissza a megyének, ha pedig a municipiumok többsége tiltakozik valamely képviselőházi határozat ellen, új parlament hívandó össze.

Jelenleg törvényhatóságaink megállapodásaikat közölhetik a kormánynyal.

1) MILL: *«Representativ Government»*, ford. JÁNOSI FERENCZ, 263. 1. LAVELEYE EMIL: *«Kormányformák az ujkori társadalomban»*, ford. TÓTH LŐRINCZ, 90., 146., 147., 148. 11.

2) TISZA KÁLMÁN a híres vágóhíd esetet idézi (*«Parlamentli felelős kormány és megyei rendszer»*, 20., 21. 11.)

3) KISS: *«Magyar Közjog»*, 244., 410., 411., 435., 436. 11. Sőt TISZA KÁLMÁN egy a kormány és megye közt felmerülő ellentéteket elítélő bíróság felállítását is sürgette: *«Parlamentli felelős kormány és megyei rendszer»*, 35., 36. 11. (Remonstratio)

újabb időben igen sok állami végrehajtó hivatall állíttatván fel, a vármegyék e téren nagyon korlátoztattak.)

Azon ellenvetés pedig, hogy a helyhatóságok, azoknak választott tisztviselői s a parlamenti kormányrendszer ellentétben vannak egymással s össze nem egyeztethetők, mert a minis-tert csakis saját kinevezett hivatalnokainak tetteiért lehet felelősségre vonni, régen megcáfoltatott.¹ Ellenkezőleg közvetlen kapcsolatot fedeznek fel a kettő között.²

Midőn az 1848. III. t.-cz. a parlamentarismust hozza be, 26. §-ában az ország minden törvényhatóságainak eddigi törvényes hatóságát ezen-től is teljes épségben fentartotta.

39., 40., 41., 42. ll. Ezt érdemes figyelmesen elolvasni, mert egyike a legügyesebb compromissumoknak, melyekkel valaha találkoztam. Belgiumban ily jog nem létezik. CONCHA: «*Újk. alkotmányok*», I. k. 58., 59. ll.

1] TISZA KÁLMÁN: «*Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer*», 31. l. és 1869 május 20-iki beszéde. LEDERER BÉLA: «*Gróf Andrássy Gyula beszédei*», II. k. 38. l. Gróf Andrássy Gyula 1865 deczember 5-ki beszéde. LEDERER BÉLA: «*Gróf Andrássy Gyula beszédei*», I. k. 154., 155. ll.

2] LAVELEYE: «*Kormányformák az újkori társadalmakban*», 149. l.